



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/50/687
20 December 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункт 118 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Участие системы Организации Объединенных Наций в оказании и координации гуманитарной помощи" (JIU/REP/95/9).

УЧАСТИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОКАЗАНИИ
И КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

Подготовлено

Эриккой-Ирэн Даэс

Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		6
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		7
I. ВВЕДЕНИЕ	1—12	16
II. УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ОКАЗАНИЮ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ	13—54	20
A. Организационные структуры в Центральных учреждениях и на местах	14—36	20
B. Мандаты	37—42	27
C. Общие и двусторонние соглашения	43—54	29
III. ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КООРДИНАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЦЕНТРАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И НА МЕСТАХ .	55—165	32
A. Учреждения по всесторонней координации	59—72	33
1. Департамент по гуманитарным вопросам	60—70	33
2. Программа развития Организации Объединенных Наций	71—72	35
B. Основные координационные механизмы для случаев стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций ...	73—107	41
1. Межучрежденческий постоянный комитет	79—86	44
2. Процесс подготовки и осуществления призывов к совместным действиям	87—101	46
3. Центральный чрезвычайный оборотный фонд	102—104	50
4. Другие механизмы координации	105—107	52
C. Операции на местах	108—153	52
1. Механизмы координации на местах	111—117	53
2. Руководство	118—131	55

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
3. Резерв людских ресурсов в распоряжении ДГВ	132—144	63
4. Силы по поддержанию мира как резерв для оказания гуманитарной помощи	145—148	67
5. НПО и местные механизмы в качестве альтернатив вооруженным силам	149—153	69
D. Необходимые действия	154—165	70
IV. Потребности планирования и предупреждения	166—203	74
A. Уменьшение опасности стихийных бедствий и смягчение последствий	169—177	74
B. Раннее предупреждение и своевременное реагирование	178—191	77
1. Департамент по гуманитарным вопросам	181—184	78
2. Другие учреждения и программы системы Организации Объединенных Наций	185—191	80
C. Информационные системы	192—203	82
1. Департамент по гуманитарным вопросам	193—197	82
2. Другие учреждения системы Организации Объединенных Наций	198—203	84
V. Финансовые и административные ограничения средств	204—242	86
A. Финансовые ресурсы	213—228	88
B. Административные процедуры	229—242	92
VI. Полученные результаты	243—261	96
A. Эффективные оперативные рамки	245—249	96
B. Переход от оказания помощи к развитию и укреплению учреждений	250—261	99

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Стр.</u>
Приложение I. Организационная структура Департамента по гуманитарным вопросам	103
Приложение II. Организационная структура Департамента по политическим вопросам	104
Приложение III. Организационная структура Департамента операций по поддержанию мира	105
Примечания	106
Перечень основных инструментов и других документов системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи	114

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПЛ	внутренне перемещенные лица
ДГВ	Департамент по гуманитарным вопросам
ГПСБ ООН	Группа Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий стихийных бедствий
ККПОВ	Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам
КНПООН-Хабитат	Комиссия Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВ	Меморандум о взаимопонимании
МГП	Межучрежденческая группа поддержки
МДУОСБ	Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий
МККК	Международный комитет Красного Креста
МОМ	Международная организация по вопросам миграции
МОТ	Международная организация труда
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МПК—РГ	Рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета
МПО	межправительственные организации
МПП	Мировая продовольственная программа
МФККП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МЧПР	Международный чрезвычайный продовольственный резерв
НПО	неправительственные организации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОКГП	Объединенная консультативная группа по вопросам политики
ПДООН	Программа Добровольцев Организации Объединенных Наций
ПСД	процесс призывов к совместным действиям
СРГП	Система раннего гуманитарного предупреждения
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УПОС	Управление поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦКОМ	Центр координации операций на местах
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЦЧОФ	Центральный чрезвычайный оборотный фонд
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Система Организации Объединенных Наций, включающая множество организаций и учреждений, которые имеют разный состав и руководствуются в своей деятельности решениями государств-членов, является весьма сложной. Зачастую решения, принятые одним руководящим органом, расходятся с решениями другого органа. Государства-члены на различных форумах могут проталкивать противоречащие друг другу решения. Просьбы в адрес Организации Объединенных Наций, ее оперативные программы и деятельность специализированных учреждений не всегда увязаны. Большое количество программ Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи и осуществляющих эти программы партнеров вне рамок системы Организации Объединенных Наций еще более усугубляет проблему. Рост числа организаций по оказанию помощи и несоответствия в осуществлении мер донорами, нарушенная двусторонность в отношениях (в дополнение к неопределенным рамкам оказания гуманитарной помощи) и скудные ресурсы — все это слагаемые обстановки, в которой действует международная сеть организаций по оказанию помощи.

Идеальным вариантом представляется консолидация деятельности Организации Объединенных Наций в области оказания чрезвычайной помощи в рамках единой оперативной организации. Эта идея, не будучи новой, отразилась в обсуждениях ЭКОСОС в июне 1995 года, когда прозвучал призыв продолжить рассмотрение вопроса о возможной интеграции некоторых видов деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию помощи. Это позволило бы устранить проблемы, возникающие в результате отсутствия взаимодополняемости, из-за дублирования мандатов учреждений, межучрежденческого соперничества и чрезмерной автономности оперативных учреждений. Однако такое решение может оказаться неприемлемым по нескольким причинам. Помимо согласования обычных расхождений как между различными правительствами и учреждениями с двойным мандатом, так и внутри них в случае разработки концепции единого учреждения по оказанию помощи представляется сложным — без взаимного ущерба — одновременно осуществлять деятельность в области оказания помощи в чрезвычайных ситуациях и в области развития. Кроме того, неясно, что безоговорочно поддерживают правительства: либо такие далекоидущие структурные изменения, либо оказание чрезвычайной помощи, полностью объединенное в рамках Организации Объединенных Наций.

Несмотря на отсутствие какой-либо единой гуманитарной организации, существует безусловное понимание того, что координация в рамках системы Организации Объединенных Наций и между системой и другими партнерами является неотъемлемой частью эффективной гуманитарной помощи в случае как стихийных бедствий, так и антропогенных чрезвычайных ситуаций. Продолжает развиваться и осуществляться, зачастую на удивление хорошо, сотрудничество между различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, переговорными форумами и персоналом штаб-квартир, а также между ними и различными неправительственными и международными организациями. С одной стороны, это обусловлено богатым опытом оперативной деятельности на местах, которым располагают

учреждения по оказанию чрезвычайной помощи, а с другой — наличием необходимых инструментов координации, обеспеченных Организацией Объединенных Наций, которые и далее будут укрепляться и упрочиваться.

Необходимо также более четко определить и в дальнейшем усилить координирующую роль и связи между оперативными учреждениями. Департамент по гуманитарным вопросам должен осуществлять координацию, содействуя усилиям других учреждений выполнять то, что они знают и делают лучше в рамках глобального подхода. Главная задача Департамента — не становясь оперативным органом, организовать деятельность различных элементов сети учреждений по оказанию помощи, помочь учреждениям избежать ненужного дублирования в работе и выполнения частично совпадающих функций и предлагать, в случае необходимости, эффективные с точки зрения затрат решения. Эта задача предполагает, что форма будет соответствовать выполняемым функциям, с тем чтобы результатом эффективного содействия стала бóльшая готовность координатора к координации и руководству.

В докладе Объединенной инспекционной группы дается анализ достижений, проблем, механизмов и потенциальных возможностей системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи и ее координации. Доклад основан на результатах всестороннего письменного опроса, других документах и обсуждениях с ответственными должностными лицами всей системы Организации Объединенных Наций в целях выявления областей дальнейшего совершенствования гуманитарных операций, в особенности в сложных чрезвычайных ситуациях.

Нижеследующие направления политики и оперативные рекомендации представлены в контексте механизмов координации или структур, уже имеющихся в распоряжении системы Организации Объединенных Наций и в самой системе.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1. Департамент по гуманитарным вопросам через механизм Межучрежденческого постоянного комитета и исполнительных глав и советов управляющих соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций должен принять соглашение о глобальной политике с изложением общих стратегий и четко определенных целей для программ оказания гуманитарной помощи. Необходимо перейти от фрагментарного подхода, реагирования на чрезвычайные ситуации и разрыва двусторонних соглашений к соглашению о глобальной политике, в рамках которого будут рассматриваться механизмы и условия, повышающие способность учреждений работать совместно и приводящие их к заключению соглашений о разделении функций, что позволит всем заинтересованным учреждениям реагировать незамедлительно и предсказуемым образом (пункты 43—54).

Существует тесная взаимосвязь между гуманитарным правом и гуманитарной помощью. Поэтому уделение повышенного внимания гуманитарным потребностям может обеспечить весомые преимущества. Особо ярким примером этой связи является значение

предоставления надлежащей гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам и беженцам. Большие потоки перемещенных лиц и беженцев могут оказывать непосильное давление на принимающие сообщества, создавая опасную напряженность. Это может быстро поставить под угрозу и подорвать стабильность целых регионов. Гуманитарный аспект предупреждения конфликтов очевиден также при рассмотрении связи между предупреждением конфликта и соблюдением прав человека и других принципов и норм гуманитарного права.

Вопрос о более тесной координации, который стоит перед сетью учреждений по оказанию гуманитарной помощи, возникает острее всего в сложных чрезвычайных ситуациях, включающих конфликтные и политические элементы, что приводит к массовым перемещениям населения и ограничениям передвижения людей, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации. Однако, независимо от вида чрезвычайной ситуации, гуманитарная помощь всегда должна носить нейтральный, беспристрастный характер, быть направлена на облегчение положения пострадавших и быть ограниченной по времени. Основная часть обязательств в случае стихийных бедствий лежит на самих правительствах, однако в сложных чрезвычайных ситуациях гуманитарная помощь со стороны системы Организации Объединенных Наций должна оказываться во взаимодействии с альтернативными местными структурами управления, неправительственными и/или межправительственными учреждениями и организованными национальными гражданскими структурами. Это позволило бы учреждениям Организации Объединенных Наций, в случае их участия, более гибко реагировать на потребности в чрезвычайной гуманитарной помощи и укрепить местные механизмы решения таких проблем, а следовательно, повысить опору на собственные силы.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2. Учреждения системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи должны разработать структурные основы оказания гуманитарной помощи, включающие и укрепляющие местные механизмы решения проблем в сложных чрезвычайных ситуациях. В странах, где наблюдается частичный или полный крах центральной власти или где ведется война, учреждения по оказанию помощи системы ООН должны максимально использовать национальные службы и работающий в них персонал, а также имеющиеся административные структуры, такие как госпитали, клиники, школы и сельскохозяйственные службы. Образовательные, медицинские и сельскохозяйственные структуры, которые прежде рассматривались как нечрезвычайные, должны быть признаны особо важными для выживания в долгосрочном плане и восстановления пострадавших во время чрезвычайных ситуаций сообществ (пункты 132—153).

Существующие механизмы по оказанию оперативной помощи в случае стихийных бедствий должны также использоваться в случаях антропогенных и сложных чрезвычайных ситуаций. Необходимо максимально сократить разрыв между помощью в этих двух видах случаев, выработать общие направления деятельности, включая оценку потребностей, призывы к совместным действиям, резервный потенциал в целях быстрой мобилизации действий по оказанию помощи и последующие проекты восстановления и предупреждения чрезвычайных ситуаций.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3. Межучрежденческому постоянному комитету следует ускорить процедуры расширения участия организованного гражданского компонента в сложных чрезвычайных ситуациях. Департамент по гуманитарным вопросам успешно продвигается в направлении разработки окончательного варианта руководящих принципов использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий и в сложных чрезвычайных ситуациях, в том числе обученного гражданского и демобилизованного персонала, в операциях по оказанию помощи, общественных работах, в области связи, транспорта, здравоохранения, срочной медицинской помощи и в поисково-спасательных работах (пункты 139–144 и 229–242).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4. Межучрежденческий постоянный комитет должен расширить всестороннее сотрудничество с другими координационными механизмами системы ООН, в том числе с Административным комитетом по координации и Объединенной консультативной группой по вопросам политики. Кроме того, ему следует расширить всестороннее сотрудничество и координацию с Управлением поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций, Департаментом по вопросам администрации и управления, Управлением людских ресурсов, Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом по политическим вопросам, Департаментом общественной информации и с другими соответствующими департаментами специализированных учреждений. Такое всестороннее сотрудничество должно осуществляться в целях выявления и устранения недостатков проводимой политики, а также ускорения процесса принятия решений (пункты 73–107, 105–110 и 154–165).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5. Департамент по гуманитарным вопросам, выполняя роль координатора, должен активизировать свои усилия в деле разработки структуры планирования операций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций еще до возникновения чрезвычайной ситуации. Планирование должно включать как минимум следующие направления (пункты 154–165, 166–203 и 243–261):

- a) планирование первоначального укрепления механизмов поддержки на местах в бюро координатора-резидента и постепенное пропорциональное укрепление национального потенциала реагирования на чрезвычайные ситуации;
- b) сосредоточение внимания на вызывающих всеобщую озабоченность вопросах, основываясь на инициативах, уже принятых на двустороннем уровне между учреждениями, и поощряя их; при этом инициативы должны постоянно пересматриваться и обновляться;
- c) создание формальных и обязательных для исполнения тыловых механизмов координации между учреждениями, включающих межучрежденческую поддержку и обязательства по совместному распределению затрат;

d) установление четкого, обусловленного ситуацией разделения сфер деятельности в соответствии с конкретными нуждами в условиях чрезвычайной ситуации и возможностями учреждений осуществить меры по оказанию помощи, восстановлению и реконструкции;

e) систематическое изучение успешного и неудачного опыта проведения операций по оказанию помощи для его учета в случае стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций в будущем.

Департамент по гуманитарным вопросам обладает глобальным мандатом для осуществления координации. Важное значение имеет также компетентная и эффективная структура на местах. Она должна подкрепляться четко определенными обязанностями и необходимой степенью поддержки со стороны всех административных частей системы Организации Объединенных Наций. Эти два элемента, являющихся главными для осуществления координации, зависят прежде всего от наличия прочной инфраструктуры и предоставления адекватных финансовых ресурсов (в долгосрочном плане) сообществом доноров.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6. Организации системы Организации Объединенных Наций должны активизировать усилия по укреплению координации на местах, включающие, как минимум, следующее (пункты 108—153, 118—131 и 154—165):

a) необходимо четко определить и выполнять роли и функции главных координаторов и помощников координаторов на местах. Присутствие Специального представителя Генерального секретаря, в случае если речь идет о миротворческих силах, обуславливает дополнительные полномочия, координацию и отчетность;

b) необходимо делегировать более широкие полномочия группам и руководителям при осуществлении операций в чрезвычайных ситуациях. Ответственные координаторы на местах должны иметь право подписи при увеличении на определенный процент общего бюджета, выделенного на координацию на местах;

c) в целях принятия ответственных решений на места должна предоставляться информация о наличии ресурсов и разработке операций. Безотлагательные решения на низовом уровне должны подвергаться в штаб-квартирах ограниченному пересмотру. Отвечающий за операцию координатор-резидент или координатор гуманитарной помощи должен быть специалистом высочайшего класса для управления в условиях различных чрезвычайных ситуаций. Получив исполнительную власть, он/она должен (должна) отчитываться о своей работе;

d) роль и деятельность координатора-резидента должны постоянно укрепляться на основе обучения управлению деятельностью в условиях стихийных бедствий, которое началось в рамках Программы по обучению навыкам управления деятельностью в условиях стихийных бедствий;

e) необходимо выделить более значительные ресурсы Группе по оценке и координации в случае стихийных бедствий, а также для приобретения оборудования чрезвычайной связи и шире использовать его в целях реагирования на непредвиденные чрезвычайные ситуации.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7. Департамент по гуманитарным вопросам должен усовершенствовать свои руководящие принципы для процесса призывов к совместным действиям (который был предусмотрен как механизм содействия комплексным оценкам потребностей и мобилизации ресурсов, обеспечения доступа к Центральному чрезвычайному оборотному фонду и поощрения более широкого межучрежденческого сотрудничества). Учреждения, не участвующие в процессе призывов к совместным действиям, не получают доступа к Центральному чрезвычайному оборотному фонду и сами несут ответственность за сделанные ими оценки своих потребностей. В документе должны содержаться более четкие определения приоритетов и реалистичные требования и, возможно, более настоятельные призывы к деятельности в непродуктивных секторах, по восстановлению и развитию. Кроме того, все это необходимо внести и обработать в доступной базе данных, чтобы затем отправить соответствующим донорам и правительствам через электронные средства связи в целях сокращения задержек с ответом (пункты 87—101, 154—165 и 206—208).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8. Межучрежденческий постоянный комитет должен учредить рабочую группу, состоящую из экспертов всех участвующих в операциях по оказанию помощи департаментов учреждений системы Организации Объединенных Наций и неправительственных учреждений. Группа должна созываться не реже двух раз в год для оценки состояния и результатов всех проводимых операций по оказанию гуманитарной помощи. Кроме того, необходимо периодически проводить встречи "круглого стола" и координационные совещания с правительствами стран в целях обсуждения и пересмотра приоритетных вопросов для принятия мер по оказанию помощи в условиях, существующих на данный момент (пункты 165 и 154—165).

Для спасения жизни людей в чрезвычайных ситуациях необходимы гибкость, быстрое реагирование и эффективность, и учреждения по оказанию гуманитарной помощи создали свои группы быстрого реагирования. На основе приобретенного опыта необходимо принять правила и процедуры для удовлетворения требований быстрого реагирования, наряду с соответствующими гарантиями отчетности. Например, следует облегчить набор персонала, закупки необходимого в чрезвычайных ситуациях оборудования, разрешить некоторым сотрудникам из числа персонала доступ к наличным средствам для безотлагательных нужд и

иметь на местах группы быстрого реагирования. Механизмы финансирования требуют также большей гибкости и согласия доноров на изменения в существующих механизмах. В число приоритетов должно входить повышение внимания к внутривострановой координации, которая остается наиболее слабым местом, несмотря на существенный прогресс в области координации на уровне Межучрежденческого постоянного комитета и вспомогательных органов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9. Каждая организация должна действовать незамедлительно в рамках своего мандата в целях дальнейшей рационализации административных мер, которые могут обеспечить быстрое реагирование на местах (пункты 204—242). Эти меры должны включать следующее:

- a) **большую гибкость и быстроту исполнения финансовых, закупочных и договорных положений Организации Объединенных Наций, которые можно было бы при необходимости перевести в разряд "чрезвычайных";**
- b) **большую гибкость чрезвычайных процедур Организации Объединенных Наций для быстрого развертывания персонала (используя резервные ростеры) и для выдачи контрактов на создание местных комитетов по выполнению контрактов и закупок на местах;**
- c) **совершенствование и упрощение процедур использования чрезвычайных запасов;**
- d) **улучшение резервных ростеров обученного персонала для заполнения учрежденных должностей;**
- e) **повышение возможностей предоставления и создание резервного потенциала военного "воздушного моста";**
- f) **более широкое использование средств связи, таких как электронная почта, для ускорения связи и устранения регламентирующих барьеров.**

Для смягчения возможных последствий стихийных бедствий и общей чрезвычайной ситуации необходимо обладать способностью заблаговременно определять признаки катастрофы и передавать результаты в органы по принятию решений. В любой организации системы Организации Объединенных Наций, занимающейся деятельностью по оказанию гуманитарной помощи, признается важное значение информационных систем и раннего предупреждения. Несмотря на то что каждая организация в соответствии со своими потребностями может создать информационные базы данных или системы, в отдельных случаях учреждения не желают быстро и эффективно делиться своей информацией и не доверяют информации других.

Для улучшения сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций основополагающее значение имеют обеспечение адекватного потока информации и тесные регулярные консультации между департаментами, руководством программами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями и донорами на основе периодических брифингов, междепартаментских и постоянных межучрежденческих совещаний. Создание универсальной информационной сети, которая использовала бы самую передовую технологию, также содействовало бы предоставлению важной информации для ориентированного на действия реагирования. Это же относится и к универсальной системе раннего предупреждения. Однако при отсутствии политической воли к принятию срочных и необходимых мер эффективность систем раннего предупреждения является ограниченной.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10. Генеральный секретарь должен создать межучрежденческий центр раннего предупреждения, который получит доступ ко всей информации раннего предупреждения, имеющейся в рамках системы Организации Объединенных Наций. Центр будет служить средством предупреждения лиц, принимающих решения, и мобилизации сил для заблаговременного реагирования. Система раннего гуманитарного предупреждения (СРГП) представляет собой важный шаг в этом направлении, и она должна стать основным элементом такого центра раннего предупреждения (пункты 178—191 и 192—203).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 11. Координация имеет важнейшее значение, особенно когда в деятельность на местах вовлечены многие участники и осуществляются различные операции по поддержанию мира, а управление должно осуществляться на основе консенсуса. Такая координация обеспечит поддержку и содействие оперативным учреждениям при выполнении ими своих функций в соответствии с определенным и согласованным распределением сфер деятельности. Департамент по гуманитарным вопросам должен сохранять и укреплять свою координирующую роль, однако не дублировать частично функции оперативных учреждений, несмотря на пробелы в мандатах (пункты 9, 55—59 и 154—165).

Наконец, если международное сообщество действительно ожидает, что Организация Объединенных Наций будет играть более активную роль в деле предоставления помощи в чрезвычайных ситуациях, оно должно предоставлять для этой цели соответствующие ресурсы. Для продолжения работы центральных координационных подразделений на местах и в целях управления операциями необходима также твердая финансовая и ресурсная поддержка любой организации по оказанию помощи со стороны Центральных учреждений Организации Объединенных Наций. Не следует мобилизовывать гуманитарную помощь — равно как и силы по поддержанию мира — без уточнения целей и обеспечения надлежащими ресурсами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 12. Правительства государств-членов, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об увеличении средств Центрального чрезвычайного оборотного фонда (ЦЧОФ) на 30 млн. долл. США для целей восстановления и осуществления переходных этапов операций по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях. В таком случае использование средств Фонда должно будет определяться потребностями, обусловленными кризисной ситуацией, и предоставляться учреждениям с ограниченными ресурсами, которым нужны средства для осуществления их функций. Следует рекомендовать учреждениям системы Организации Объединенных Наций осуществлять сбор денежных средств в ЦЧОФ, который должен быть также открыт для взносов частных и неправительственных доноров (пункты 102—104 и 204—211).

I. ВВЕДЕНИЕ

"С момента принятия в декабре 1988 года Генеральной Ассамблеей резолюции 43/131 о гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций понятие права на гуманитарную помощь стало в определенной степени одной из тех сфер, в которых можно действительно гарантировать права человека.

Мы убедились в этом на примере операций Организации Объединенных Наций в Судане, в Сомали, в особом случае с Ираком и в настоящее время — в бывшей Югославии".

Выдержка из выступления Генерального секретаря на открытии Всемирной конференции по правам человека 14 июня 1993 года^{1/}.

1. Деятельность Организации Объединенных Наций тем или иным образом затрагивает фактически любой аспект человеческой жизни: права человека, окружающую среду, всеобщий мир и устойчивое развитие. Неудивительно, что ООН стала принимать активное участие в оказании гуманитарной помощи и помощи в чрезвычайных ситуациях, вызванных как стихийными бедствиями, так и деятельностью человека, а также помощи в связи с различными операциями по поддержанию мира или миростроительству. Это частично обусловлено значительным ростом числа чрезвычайных ситуаций в мире, как стихийных, так и антропогенных. Согласно прогнозу Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, за период до 2000 года ежегодно в результате стихийных и антропогенных бедствий будут страдать от 200 до 500 миллионов человек^{2/}.

2. Помимо увеличения числа чрезвычайных ситуаций растут и их масштабы. Международная помощь в случае бедствий включает материально-техническое обеспечение, предоставление персонала и оказание услуг со стороны международного сообщества получающему помощь государству в целях удовлетворения первоочередных потребностей пострадавших от бедствий^{3/}. Гуманитарная помощь, как отмечено в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи^{4/}, должна оказываться международным сообществом в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности; подтверждается, что задачей международной помощи является как предупреждение бедствий в долгосрочном плане, так и помощь в случае бедствий. В частности, в резолюции подчеркивается, что чрезвычайную помощь следует оказывать такими методами, которые способствуют подъему и долгосрочному развитию. "Помощь в случае бедствий включает в себя все меры, необходимые для обеспечения и упрощения передвижения через территорию, в том числе через территориальные воды и воздушное пространство государства транзита. Она является исключительно гуманитарной и беспристрастной по своему характеру. Она основана на уважении принципа суверенитета государств и предоставляется без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка либо политических или религиозных убеждений"^{5/}.

3. Однако после окончания "холодной войны" возник новый тип сложных чрезвычайных ситуаций. Они характеризуются множественными причинами и включают новые важные проблемы и потребности, такие как демобилизация, разминирование, внутренне перемещенные лица. [Внутренне перемещенные лица — это люди, которые покинули свои дома, но остаются в стране происхождения^{6/}. По данным УВКБ, число внутренне перемещенных лиц в настоящее время превышает число беженцев.]

4. Сложная чрезвычайная ситуация может возникать в результате самых различных причин, таких как стихийное бедствие, социально-экономические факторы, гражданский конфликт или война. Эта ситуация затрагивает разнообразные группы людей в стране их происхождения. Сложные чрезвычайные ситуации характеризуются следующим:

- a) они включают большое число жертв среди гражданского населения, осадное положение или быстрое массовое перемещение населения и/или человеческие страдания;
- b) существуют серьезные задержки, отсрочки или препятствия для доставки гуманитарной помощи, что обусловлено политическими или конфликтными факторами;
- c) значительная часть пострадавшего населения лишена возможности осуществлять нормальную социальную, политическую и экономическую деятельность либо выполняет ее в условиях высокого риска;
- d) персонал по оказанию гуманитарной помощи подвергается серьезному риску с точки зрения безопасности;
- e) международные и трансграничные масштабы бедствия характеризуются политическими разногласиями между заинтересованными сторонами^{7/}.

5. Наряду с действием множества подобных факторов в распоряжении международного сообщества появляются новые возможности реагирования на такие кризисные ситуации. Многие учреждения Организации Объединенных Наций по оказанию помощи и огромное число организаций пытаются реагировать на такие безотлагательные кризисные ситуации и влияют на изменение обстановки в мире. К их числу относятся более десятка учреждений Организации Объединенных Наций, региональные организации, например Организация Североатлантического договора (НАТО) и Организация африканского единства (ОАЕ), десятки стран-доноров, их вооруженные силы и около 16 тысяч неправительственных организаций^{8/}.

6. Осуществляя реагирование, учреждения системы Организации Объединенных Наций и учреждения по оказанию помощи вынуждены были заново определить сферы своего участия. По определению Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), гуманитарная помощь

Организации Объединенных Наций охватывает сложные и серьезные чрезвычайные ситуации^{9/}. Чрезвычайная ситуация, которая четко подпадает под общую компетенцию и полномочия одного из учреждений Организации Объединенных Наций, например какая-либо эпидемия, даже если она потребует вмешательства многих других учреждений Организации Объединенных Наций, не должна рассматриваться как сложная чрезвычайная ситуация, если только Межучрежденческий постоянный комитет не сочтет ее таковой. Учреждения системы Организации Объединенных Наций вынуждены были также распространить сферы действия своих мандатов за рамки принципов невмешательства ввиду все большего числа гражданских войн и ослабления власти в странах — получателях помощи. Например, за последние пять лет такие организации, как УВКБ, вынуждены были взять на себя выполнение многих других задач помимо первоначальной задачи обеспечивать защиту и помощь беженцам. Когда в течение четырех дней миллион руандийцев бежали в Заир, УВКБ сочло необходимым восполнить пробелы в решении возникших проблем, оказывая помощь другим учреждениям и неправительственным организациям в контроле за аэропортом, обеспечении питьевой водой, организации медицинской помощи и захоронении жертв.

7. Несмотря на то что в оказании гуманитарной помощи участвует много организаций, их усилия все еще недостаточны для решения задачи. Поскольку все они активно размещают средства и персонал в районах чрезвычайных ситуаций а) без четкого понимания того, следует разделить или объединить гуманитарную и миротворческую миссии, б) без апробированной военной доктрины и с) обычно при ограниченной координации, то можно лишь изумляться, что результаты не оказались хуже^{10/}. Кроме того, повышенные потребности и варианты реагирования не подкреплялись необходимыми финансовыми ресурсами. Организация Объединенных Наций давно испытывает серьезный недостаток средств, и существует задолженность как по взносам в регулярный бюджет, так и по финансированию операций по поддержанию мира^{11/}. Международное сообщество сталкивается с гораздо большим числом проблем, касающихся международной безопасности и гуманитарной помощи, и средств, имеющихся для их решения, явно не достаточно^{12/}.

8. Учитывая чрезвычайную сложность задач и существующие проблемы, координация остается ключевым аспектом. В рамках системы Организации Объединенных Наций уже улучшены и продолжают совершенствоваться программы гуманитарной помощи и связанные с ними деятельность и координация. Объединенная инспекционная группа решила внести свой вклад в эту работу путем подготовки данного доклада. Основное внимание в нем уделяется последним изменениям и возможностям дальнейшего совершенствования в области координации международной гуманитарной помощи в случаях стихийных бедствий и особо сложных чрезвычайных ситуаций.

9. Координация определяется как "разумный обмен информацией и открытое, конструктивное обсуждение проблем и возможных направлений действий; достижение консенсуса в отношении целей и всеобщей стратегии; и добровольное принятие заинтересованными сторонами определенных обязательств и задач в контексте согласованных

целей и стратегии"^{13/}. Более конкретно координация рассматривается как "систематическое использование инструментов политики для оказания согласованной, эффективной гуманитарной помощи. Такие инструменты включают: стратегическое планирование; сбор данных и обработка информации; мобилизация ресурсов и обеспечение отчетности; организация функционального разделения труда на местах; обсуждение с властями получающей помощи страны и поддержание пригодной для использования структуры и обеспечение руководства"^{14/}.

10. В данном докладе в первую очередь рассматриваются аспекты реагирования на чрезвычайные ситуации и общая способность системы Организации Объединенных Наций обеспечивать и координировать гуманитарную помощь. В нем дается анализ мандатов, ролей и ответственности, организационных структур, бюджетных положений, методов сотрудничества и ряда оперативных аспектов задействованных учреждений системы Организации Объединенных Наций. Во избежание дублирования недавно подготовленного доклада ОИГ "Исследование связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира" (JU/REP/95/6) операций по поддержанию мира на местах прямо не рассматриваются, однако присутствуют в обсуждениях.

11. Основные задачи данного доклада заключаются в оценке следующего:

а) положительных результатов и проблем координационных механизмов системы Организации Объединенных Наций и резервного потенциала для целей гуманитарного реагирования; б) ее оперативных и организационных механизмов; в) методов планирования и степени готовности в области управления сложными чрезвычайными ситуациями; и д) основных областей, в которых могут быть усовершенствованы гуманитарные операции. В главе II в общем плане рассматриваются учреждения по оказанию гуманитарной помощи. В главе III более подробно представлены имеющиеся в рамках системы Организации Объединенных Наций механизмы координации. В главе IV подчеркиваются потребности планирования и предупреждения. В главе V принимаются к сведению финансовые и административные ограничения, а в главе VI рассматриваются извлеченные уроки и общие оперативные структуры в рамках процесса перехода от оказания помощи в чрезвычайных случаях к развитию.

12. Содержащиеся в докладе заключения, выводы и рекомендации в значительной степени базируются на ответах на обширный вопросник, разосланный основным организациям системы Организации Объединенных Наций, участвующим в программах оказания гуманитарной помощи. Кроме того, в целях получения более полного представления о возможностях улучшения координации гуманитарной помощи Инспектор сделала обзор обширной документации и провела беседы с ответственными должностными лицами указанных выше и других учреждений системы Организации Объединенных Наций, а также с некоторыми должностными лицами организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Она хотела бы поблагодарить всех причастных к обзору лиц за идеи и работу по его составлению.

II. УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ОКАЗАНИЮ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

13. Ниже дается перечень основных учреждений по оказанию гуманитарной помощи системы Организации Объединенных Наций, которые оказывают помощь в случае стихийных бедствий и в сложных чрезвычайных ситуациях и хотя бы частично обеспечивают присутствие персонала на местах.

Учреждения по оказанию гуманитарной помощи
<ul style="list-style-type: none">— Департамент по гуманитарным вопросам (ДГЕ)— Департамент по политическим вопросам (ДПЕ)— Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ)— Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)— Международная организация труда (МОТ)— Международная организация по вопросам миграции (МОМ)— Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)— Комиссия Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)— Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)— Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)— Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)— Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)— Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)— Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ПДООН)— Мировая продовольственная программа (МПП)— Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)— Всемирная метеорологическая организация (ВМО)

A. Организационные структуры в Центральных учреждениях и на местах

14. Большинство оперативных организаций в гуманитарной сфере недавно провели реорганизацию своей деятельности, с тем чтобы лучше реагировать на стихийные бедствия и сложные чрезвычайные ситуации. Например, ФАО упрочила деятельность своей Глобальной

системы информации и раннего оповещения (ГСИРО) и учредила Группу по координации в чрезвычайных ситуациях (ГКЧС) для координирования действий Организации в чрезвычайных ситуациях. В течение последних трех лет УВКБ создало дополнительные механизмы для повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, включая группы быстрого развертывания и резервные соглашения с внешними партнерами из числа НПО в целях увеличения возможностей укомплектования штатов и осуществления программ. ЮНЕСКО, которая тесно сотрудничает с ЮНИСЕФ и УВКБ в области обеспечения возможностей образования для населения пострадавших стран, в 1995 году предложила ввести в Центральных учреждениях систему дежурства сотрудников, с тем чтобы сообщения о чрезвычайных ситуациях могли поступать в Секретариат в нерабочее время. ЮНИСЕФ также укрепил в Нью-Йорке и Женеве свои структуры управления чрезвычайными ситуациями, создал группы быстрого реагирования и расширил численность персонала в региональных бюро в Африке. Деятельность целевой группы ВОЗ по оказанию гуманитарной помощи и чрезвычайным ситуациям привела к созданию отдела операций по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях. Даже МОМ, будучи новым участником, обещает предоставлять незамедлительную, целенаправленную и точную информацию о миграционных потоках в целях предупреждения, по мере возможности, гуманитарных чрезвычайных ситуаций^{15/}.

15. Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ). ДГВ — это созданный в рамках Организации Объединенных Наций департамент, в задачу которого входят обеспечение эффективной координации гуманитарной помощи, оказываемой в рамках системы Организации Объединенных Наций, и содействие мерам по предупреждению или, по меньшей мере, смягчению последствий стихийных бедствий, а также сложных или антропогенных чрезвычайных ситуаций, как предусматривается в резолюциях 46/182 и 46/219 Генеральной Ассамблеи^{16/}.

16. ДГВ имеет два управления: одно из них занимается сложными чрезвычайными ситуациями, а второе — другими стихийными бедствиями. Каждое управление имеет соответствующие подразделения. Треть персонала Нью-Йоркского управления, а также штаб-квартиры занимается вопросами координации и планирования политики и раннего предупреждения, а также сотрудничает с совещательными органами Организации Объединенных Наций и с политическими, финансовыми и экономическими департаментами Секретариата^{17/}. Отдел сложных чрезвычайных ситуаций в Нью-Йорке имеет новую структуру референтуры в связи с уделением большего внимания конфликтным ситуациям и пострадавшим странам. Была также создана Группа быстрого реагирования (ГБР) в случае сложных чрезвычайных ситуаций для оказания помощи при срочном переразвертывании координационных групп ДГВ. Она предназначена для укрепления резервных механизмов в случаях сложных чрезвычайных ситуаций, как это было сделано для случаев стихийных бедствий, и обеспечения координатора-резидента и/или координатора гуманитарной помощи в стране необходимыми персоналом, материально-техническими средствами и иными средствами поддержки в течение первого, решающего этапа реагирования на чрезвычайную ситуацию.

17. Другим новым подразделением ДГВ в Нью-Йорке является Группа по разминированию и политике, отвечающая за выполнение координационных функций Департамента, как предусмотрено резолюцией 49/215 Генеральной Ассамблеи. В задачи Группы входят разработка последовательной политики Организации Объединенных Наций и содействие ее осуществлению для разрешения глобальных кризисных ситуаций в связи с наземными минами, в том числе пропаганда эффективного запрещения применения наземных мин; составление программ Организации Объединенных Наций по разминированию и обеспечение поддержки в осуществлении этих программ; управление Фондом добровольных взносов и помощью в разминировании, а также другими ресурсами, предоставленными через Департамент для мероприятий, связанных с разминированием, включая резервный потенциал для разминирования.

18. Управление в Женеве действует в качестве координационного центра в целях поддержки и координации чрезвычайной помощи и мер по смягчению последствий стихийных бедствий, а также осуществляет координацию мер реагирования в рамках системы Организации Объединенных Наций на стихийные бедствия. Отдел по уменьшению опасности стихийных бедствий, входящий в управление, состоит из двух подразделов. Секретариат Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий оказывает содействие и помощь и обеспечивает основную и секретариатскую поддержку организациям, связанным с Десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий (1990—1999 годы). Его цель состоит в достижении широкого общественного и политического признания значения защиты ресурсов путем уменьшения опасности бедствий и в развитии необходимого потенциала на национальном и местном уровнях для уменьшения опасности стихийных бедствий. Деятельность Сектора смягчения последствий стихийных бедствий сосредоточена в основном на предоставлении технической помощи странам в определении, разработке и осуществлении политики и программ действий по уменьшению опасности стихийных бедствий. Эта помощь осуществляется в форме предоставления консультативных услуг, групповой подготовки, семинаров, практикумов и системы стипендий, а также местных проектов. Кроме того, ДГВ с помощью своего Сектора координации помощи в Женеве создал систему международного реагирования на чрезвычайные ситуации, которая охватывает и экологические аспекты, в том числе аварии на производстве.

19. Как в Нью-Йорке, так и в Женеве ДГВ возглавляет межучрежденческие рабочие группы и консультативные совещания, касающиеся конкретных чрезвычайных ситуаций, и координирует их деятельность между учреждениями и программами Организации Объединенных Наций и постоянными представительствами стран-доноров. Кроме того, Департамент составляет периодические доклады об обстановке и финансовом положении; осуществляет меры по мобилизации ресурсов; управляет добровольными взносами и согласовывает распределение фондов, направляемых через Резервный фонд Организации Объединенных Наций на цели оказания гуманитарной помощи, как для учреждений системы Организации Объединенных Наций, так и для НПО; и обеспечивает оперативную и административную поддержку деятельности на местах (организационную структуру ДГВ см. в Приложении I).

20. Департамент по политическим вопросам (ДПВ) — это политическое средство, находящееся в распоряжении Генерального секретаря, в вопросах, касающихся поддержания международного мира и безопасности, а также контроля и разрешения внутрисударственных конфликтов. В данном качестве Департамент консультирует Генерального секретаря по вопросам политики в этих областях и несет ответственность за политические исследования и анализ. Кроме того, в его функции входят превентивная дипломатия и миротворчество^{18/}. Он принимает участие в работе междепартаментских рабочих групп по отдельным операциям или странам и осуществляет руководство МПК (организационную структуру ДПВ см. в Приложении II).

21. Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) — это оперативное средство в распоряжении Генерального секретаря для осуществления любых операций Организации Объединенных Наций на местах, в частности для повседневного руководства миротворческими силами и наблюдателями. Департамент действует как главный политический канал связи между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и местами проведения операций^{19/}. Департамент осуществляет руководство и контроль за всеми аспектами деятельности, связанной с поддержанием мира, согласно определению Генерального секретаря, которое содержится в его приложении к "Повестке дня для мира"^{20/}. ДОПМ определяет три уровня полномочий: общее политическое руководство, которое осуществляет Совет Безопасности; исполнительные функции и командование, за которые несет ответственность Генеральный секретарь; и командование на местах, порученное Генеральным секретарем главе миссии или командующему силами/главному военному наблюдателю.

22. Военная поддержка гуманитарной деятельности, мобилизованная через ДОПМ, обычно включает все или часть следующих функций: а) обеспечение безопасности конвоев и персонала; б) силы реагирования при оказании помощи персоналу, осуществляющему гуманитарную деятельность; в) обеспечение доступа к контролируемым военными объектам для осуществления официальной деятельности, таким как порты, аэродромы, места расположения войск; г) помощь в осуществлении связи; д) использование транспортных средств; е) эвакуация медицинских учреждений и использование медицинских служб; ж) срочное восстановление инфраструктуры; и з) предоставление информации по вопросам безопасности, политики и материально-технического обеспечения (организационную структуру ДОПМ см. в Приложении III).

23. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО). Созданная ФАО Группа по координации в чрезвычайных ситуациях координирует в рамках Организации реагирование на чрезвычайные ситуации и последующую деятельность, по оказанию помощи и восстановлению. Группа включает Глобальную систему информации и раннего оповещения (ГСИРО), которая отвечает за раннее предупреждение и оценку потенциальных продовольственных проблем во всем мире, и Бюро по операциям по оказанию специальной помощи, в функции которого входят оценка потребностей в помощи/

восстановлении сельского хозяйства и осуществление проектов восстановления сельского хозяйства. Группа по координации в чрезвычайных ситуациях занимается также, при необходимости, координацией мероприятий по сбору средств и оценкой необходимости специальных административных процедур в условиях сложных чрезвычайных ситуаций.

24. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Чрезвычайный потенциал ПРООН концентрируется в трех областях: ее программы национального развития в сферах предупреждения чрезвычайных ситуаций и смягчения их последствий, поддержка координации мероприятий по оказанию помощи и поддержка национальных усилий по восстановлению и реконструкции. Отдел по вопросам реагирования на чрезвычайные ситуации служит координационным центром для решения таких относящихся к чрезвычайным ситуациям вопросов, как разработка политики, финансирование и подготовка кадров, а также внутренняя и внешняя координация. Региональные бюро, каждое из которых имеет свой собственный чрезвычайный координационный пункт, обеспечивают оперативное руководство и поддержку для страновых отделений. Страновые отделения обладают значительными программными, административными и финансовыми полномочиями по реагированию на возникающий кризис^{21/}.

25. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) имеет Сектор по чрезвычайным ситуациям, который занимается координацией работы этой организации в чрезвычайных ситуациях. Для конкретных операций в секретариате и в отделениях на местах назначаются координационные пункты. Как сектор, так и координационные пункты представляют доклады непосредственно Генеральному директору или помощнику Генерального директора. ЮНЕСКО приняла меры по упрощению своих административных и финансовых процедур для чрезвычайных ситуаций^{22/}.

26. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Структура УВКБ отражает его ориентированный на деятельность на местах мандат. Оперативное планирование осуществляется на местах при тесных консультациях со штаб-квартирой. В штаб-квартире есть региональные представительства, а на местах — отделения, представительства Главы миссии, отделения по связи, вспомогательные подразделения и местные отделения. В Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве существует пять региональных представительств и четыре вспомогательных отдела по осуществлению политики в области оказания помощи и защиты^{23/}. Директор УВКБ по вопросам планирования и оперативной деятельности — новая должность, учрежденная в Исполнительном секретариате Верховного комиссара, — осуществляет общий надзор за деятельностью региональных представительств, при этом главное внимание уделяется планированию политики, серьезным чрезвычайным ситуациям и операциям. Директор является также координатором основных направлений деятельности между представительствами и отделами международной защиты и внешних сношений^{24/}.

27. УВКБ активно участвует во всех соответствующих координационных механизмах Организации Объединенных Наций, а именно в Административном комитете по координации (АКК) и его вспомогательных органах, в Департаменте по гуманитарным вопросам/ Межучрежденческом постоянном комитете (МПК) и его вспомогательных органах, а в Объединенной консультативной группе по вопросам политики (ОКГП) — в качестве наблюдателя. Координационные центры в Отделе внешних сношений УВКБ и в нью-йоркском отделении УВКБ по связи осуществляют повседневные контакты, организационные мероприятия и решают стратегические вопросы между УВКБ и координационными учреждениями Организации Объединенных Наций, в том числе ДГВ. Директору Отдела внешних сношений помогает в осуществлении его функций старший сотрудник по внешним сношениям. Между соответствующими референтами ДГВ и УВКБ поддерживаются прямые связи.

28. УВКБ командировывает свой персонал для работы в других учреждениях Организации Объединенных Наций, таких как МПП, и для участия в операциях ООН по поддержанию мира, а также в Департамент по гуманитарным вопросам. Персонал из этих учреждений, в свою очередь, командировывается в УВКБ. Управление имеет резервные соглашения с Программой добровольцев Организации Объединенных Наций (ПДООН) и с рядом НПО по предоставлению персонала в случае чрезвычайных ситуаций. Кроме того, УВКБ использует в особых чрезвычайных ситуациях военные и гражданские подразделения, а также откомандированный персонал из этих департаментов.

29. УВКБ усматривает свою роль в поддержке системных усилий по расширению координации, в частности если это будет способствовать повышению эффективности операций Организации Объединенных Наций и более всеобъемлющему подходу в вопросе о предупреждении и урегулировании кризисных ситуаций с беженцами. УВКБ само осуществляет операции и координацию в случае, когда возникают чрезвычайные ситуации с беженцами и связанные с этим проблемы.

30. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) является в высшей степени децентрализованной организацией, 80 процентов сотрудников которой работают на местах. В 1993 году Фондом создано Управление по чрезвычайным программам (УЧП) в качестве координационного центра для участия в чрезвычайных ситуациях. Управление осуществляет функции внутренней связи между отделениями на местах и отделами штаб-квартиры по вопросам политики, технических и финансовых потребностей. Оно служит также для осуществления внешней связи между чрезвычайными программами ЮНИСЕФ и ДГВ, Секретариатом Организации Объединенных Наций и другими учреждениями ООН и НПО по всем аспектам операций по оказанию чрезвычайной помощи.

31. Целевая группа старших должностных лиц и Целевая группа по вопросам безопасности, созданные в рамках вышеупомянутого Управления по чрезвычайным программам, проводят еженедельные совещания для обзора и контроля политики и таких оперативных вопросов в связи со сложными чрезвычайными ситуациями, как, например, безопасность персонала,

координация деятельности штаб-квартиры и координационных центров в каждой территориальной секции Отдела программ, а также для интеграции программ оказания чрезвычайной помощи с регулярными страновыми программами. Управление финансирования программ обеспечивает поддержку в вопросах сбора средств Управлению по чрезвычайным программам для разработки политики и подготовки призывов к совместным действиям.

32. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) не является глобальным учреждением, как, например, ПРООН или ЮНИСЕФ. Его мандат ограничен проблемами палестинских беженцев и операциями в этой области. Агентство почти полностью действует на местах, где работают 94 процента его персонала. Нынешняя инфраструктура Агентства включает пять отделений по полевым операциям и три центральных отделения, что позволяет БАПОР немедленно реагировать на чрезвычайные потребности независимо от того, обусловлены ли они стихийными бедствиями или антропогенной деятельностью либо конфликтами. БАПОР располагает на месте или вблизи него продовольственными складами, запасами медикаментов и других предметов, таких как палатки и одеяла. Как правило, имеются либо могут быть привлечены ресурсы для удовлетворения потребностей на месте. Медицинский персонал для БАПОР предоставлен ВОЗ.

33. Мировая продовольственная программа (МПП) осуществляет свои операции по оказанию помощи через пять региональных бюро в Департаменте по операциям и через соответствующие отделения на местах. Отдел поддержки оперативной политики отвечает за межучрежденческое сотрудничество и является координационным центром для координации политики в области оказания помощи. Периодические оценки потребностей в помощи и продовольствии в чрезвычайных ситуациях осуществляются региональными бюро в консультациях со страновыми отделениями и координируются через Отдел поддержки оперативной политики. Финансирование операций по оказанию помощи осуществляется через Международный чрезвычайный продовольственный резерв, который удовлетворяет любые краткосрочные потребности в чрезвычайной помощи. Счет для мероприятий по немедленному реагированию представляет собой резервный фонд, позволяющий производить немедленные закупки продовольствия. В 1993 году МПП создала Группу быстрого реагирования, деятельность которой контролируется в штаб-квартире в Отделе оперативной политики. Развернутая на месте, эта группа докладывает руководителям в стране и управляющим бюро о необходимости ускорить оказание помощи и помогает организовать доставку и распределение продовольствия.

34. МПП является независимой организацией с точки зрения мобилизации, отправки и доставки чрезвычайной продовольственной помощи. Самостоятельные отделы отвечают за мобилизацию ресурсов и транспортное обеспечение. Чрезвычайная помощь направляется в склады-накопители, обычно контролируемые МПП или ее партнерами-исполнителями. Затем продовольственная помощь в случае стихийных бедствий доставляется главным образом правительствам стран-получателей, однако, если помощь предназначена беженцам и внутренне

перемещенным лицам, она доставляется в основном через партнеров из числа НПО и сеть УВКБ. При осуществлении своих операций по оказанию помощи МПП несет ответственность за создание специальных подразделений материально-технического обеспечения или таких центров, как Региональное консультативное подразделение материально-технического снабжения в Хараре во время засухи на юге Африки в 1992 году и Кавказское консультативное подразделение материально-технического снабжения для операций по оказанию помощи в Азербайджане, Армении и Грузии. МПП создала транспортный парк для наращивания местного потенциала перевозки и распределения продовольствия. Программа опирается на обширную сеть связи для получения необходимой информации, позволяющей быстро транспортировать и доставлять продовольственную помощь.

35. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) имеет трехъярусную управленческую структуру и не так сильно ориентирована на работу на местах, как ее оперативные партнеры. Штаб-квартира, включая Отдел по чрезвычайным и гуманитарным действиям, отвечает за разработку общей политики, которая осуществляется на региональном уровне региональными отделениями в сотрудничестве со страновыми представителями ВОЗ. Страновые отделения имеют ограниченные полномочия и свободу действий в плане принятия решений по основным административным и финансовым мероприятиям. ВОЗ проводит обзор своих процедур с целью расширения оперативных возможностей и обязанностей своих представителей. Это уже сделано в африканском регионе, где, например, представители ВОЗ могут с согласия правительства перераспределять часть своего регулярного бюджета на деятельность по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях^{25/}.

36. ВОЗ уделяет приоритетное внимание перестройке национальных возможностей и с учетом этого разрабатывает чрезвычайную программу. Она меньше занимается оперативными вопросами чрезвычайной помощи, связанной с выживанием, по сравнению с такими организациями, как ЮНИСЕФ и НПО. Организация видит свою роль в том, чтобы выступать в качестве консультанта по медицинским вопросам для других учреждений и участвовать прежде всего в деятельности по предупреждению чрезвычайных ситуаций и восстановлению.

В. Мандаты

37. Бюрократическая структура учреждений по оказанию помощи и их отделений на местах зачастую ограничивает степень быстроты, гибкости и эффективности операций на местах. Однако мандаты различных учреждений в основном определяют присутствие, сферу действия и, в частности, разделение функций в обеспечении гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях. Что касается координации и оперативной деятельности, мандаты в определенной степени их ограничивают и могут повлиять на численность и потенциал учреждений по оказанию помощи, которые могут оказать эффективную помощь, особенно в чрезвычайных ситуациях и на местах. В целях преодоления ограничений главные учреждения по оказанию помощи зачастую вполне оправданно расширяют сферы действия своих мандатов. Например,

мандат УВКБ включает положение, касающееся защиты беженцев и возвращающихся беженцев и оказания им помощи, а также помощи в реабилитации. Кроме того, УВКБ предоставляет непродовольственные ресурсы, а также дополнительное продовольствие.

38. Оперативные ограничения мандатов включают тенденцию оказывать помощь скорее странам с прочной системой правления, чем странам, где такая система нарушена или отсутствует. Например, мандат ВОЗ требует запроса со стороны правительства или правительственных органов об оказании помощи или согласия на такую помощь, прежде чем она может быть предоставлена. С другой стороны, такие учреждения, как УВКБ, ЮНИСЕФ или МПП, ввиду их специфических мандатов осуществлять деятельности в этих странах, могут иметь более широкое присутствие на местах и поэтому несут основную тяжесть по оказанию помощи.

39. К тому же мандаты относятся скорее к непосредственной помощи людям и не решают более глубокие потребности, что может еще больше ослаблять эффективность операций, особенно в чрезвычайных ситуациях. Продовольственные, медицинские, экологические потребности и потребности развития превосходят суммарные нужды отдельных людей, которых они затрагивают. Это в равной степени относится к беженцам, женщинам, детям или внутренне перемещенным лицам. В случае чрезвычайной ситуации такие мероприятия, как строительство дорог, налаживание систем водоснабжения, строительство домов и обеспечение бытовых удобств, могут принести больше пользы беженцам, женщинам и детям, чем конкретное оказание помощи населению.

40. Например, ДГВ имеет широкий и в основном нечетко очерченный мандат. Сфера действия и разнообразие вопросов, которые могут подпадать под рамки гуманитарной координации, почти безграничны. ДГВ, который, как предполагается, является координирующим органом в оказании гуманитарной помощи организациями системы Организации Объединенных Наций, предоставляет также помощь демобилизованным военнотружущим и перемещенным лицам.

41. Существует несколько учреждений, в сферу действия которых входят, например, работа с перемещенными лицами, операции по разминированию и демобилизация. Генеральный секретарь в своем докладе об оказании помощи в разминировании назначил ДГВ в качестве координационного центра в рамках системы Организации Объединенных Наций для любой деятельности в области разминирования^{26/}. ПРООН и ДОПМ также получили мандат на координацию действий в области разминирования, а ДГВ и ДОПМ должны осуществлять меры в области демобилизации. В сферу действия ЮНИСЕФ входит работа с перемещенными женщинами и детьми, а УВКБ выборочно работает с другими категориями перемещенного населения. ПРООН к тому же берет на себя функции по переселению и реинтеграции перемещенного населения, включая возвращающихся беженцев, внутренне перемещенных лиц и демобилизованных.

42. Обычно взаимно согласованное и обусловленное ситуацией разделение функций на местах восполняло пробелы и ненужное дублирование мандатов. В области сельского хозяйства существует переплетение функций ФАО, ЮНИСЕФ и НПО в обеспечении семенами, инструментами, вакцинами для скота и другими необходимыми предметами. В области медицины переплетаются функции ВОЗ, ЮНИСЕФ, УВКБ и НПО. ВОЗ и ЮНИСЕФ ищут решение проблем дублирования своих функций. В области базового образования совпадают сферы действия ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ, а в области образования беженцев — ЮНЕСКО и УВКБ. Кроме того, ЮНЕСКО и Комиссия Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) занимаются разработкой руководств по строительству школьных зданий, стойких к стихийным бедствиям.

С. Общие и двусторонние соглашения

43. Между оперативными учреждениями по оказанию помощи существует ряд формальных, неформальных, общих и двусторонних соглашений. Наиболее распространенным видом двустороннего соглашения является меморандум о взаимопонимании (МВ). К другим видам соглашений относятся письма о взаимопонимании, постоянные соглашения и соглашения о сотрудничестве. Существуют также соглашения ad hoc на случай, когда требуется ликвидировать пробелы.

44. ДГВ подписано несколько меморандумов о взаимопонимании, в том числе с бывшим Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), которые служат для облегчения действий в случае стихийных бедствий. Департамент заключил специальное соглашение с правительством Швейцарии для осуществления тесного сотрудничества на местах, а также другие соглашения с правительствами Италии, Японии и с ВОЗ, касающиеся воздушной перевозки товаров для оказания помощи со склада в Пизе, находящегося в ведении ДГВ. ДГВ также подписал ряд меморандумов о взаимопонимании, например с датским и норвежским советами по делам беженцев и с МОМ. Некоторые МВ предусматривают предоставление персонала в случае чрезвычайных операций.

45. ФАО сотрудничает с МПП в рамках соглашения об Общих правилах в чрезвычайных ситуациях, вызванных неурожаем, а также в сборе урожая и в миссиях по оценке продовольственных поставок.

46. УВКБ имеет хорошо налаженные формальные и неформальные контакты с большинством учреждений системы Организации Объединенных Наций. Управлением подписаны меморандумы взаимопонимания с МОТ, ПРООН, ЮНЕСКО, МПП и ВОЗ. Процесс обмена письмами с ПРООН в настоящее время переходит в стадию преобразования в МВ; УВКБ заключило также соглашение о сотрудничестве с Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР) и соглашения/механизмы ad hoc с другими организациями, по мере необходимости. Помимо этого, УВКБ поддерживает тесное

сотрудничество с ДООН и бреттон-вудскими институтами как на местах, так и на уровне штаб-квартир.

47. В настоящее время УВКБ занят разработкой детального, глобального МВ с ЮНИСЕФ: они традиционно осуществляют деятельность на основе механизмов ad hoc и писем о взаимопонимании. Сферы тесного сотрудничества обеих организаций включают водоснабжение, санитарию, кампании по вакцинации и предоставление холодильного оборудования. Кроме того, УВКБ развивает более тесные взаимосвязи с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека.

48. УВКБ сотрудничает и с учреждениями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, такими как МОМ, МККК, МФККП, и во все большей мере — с региональными организациями и многими НПО. В 1994 году УВКБ подписало соглашения о проектах примерно с 360 НПО во всех регионах мира для финансирования частичного или полного осуществления проектов НПО. В Европе УВКБ доверяет НПО осуществление некоторых видов деятельности, связанной с защитой. Соглашения с НПО заключаются в итоге совместных консультаций и оценок, обычно сроком на один календарный год. Деятельность осуществляется на основе писем о взаимопонимании или в рамках проектов.

49. ЮНИСЕФ тесно сотрудничает с ДГВ, ПРООН, УВКБ, МПП, ВОЗ и другими учреждениями, участвующими в системных программах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной чрезвычайной помощи, а также с правительствами и Европейским союзом, Международным комитетом Красного Креста (МККК), Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККП) и многими другими неправительственными организациями. ЮНИСЕФ занимается обсуждением и составлением меморандумов о взаимопонимании в связи с чрезвычайными ситуациями с УВКБ, МПП и ВОЗ. Кроме того, обсуждаются условия постоянного соглашения со шведскими НПО и с нидерландским Агентством по оказанию помощи в случае стихийных бедствий.

50. БАПОР поддерживает двусторонние контакты с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, оказывающими помощь Палестине, а именно с МОТ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВОЗ. Оно также имеет двусторонние контакты и со странами-донорами, межправительственными организациями, в частности с Лигой арабских государств, с властями получающих помощь стран, НПО, специализированными техническими институтами и др. В случае необходимости разрабатываются формальные соглашения, меморандумы о взаимопонимании или другие механизмы. БАПОР осуществляет совместную или вспомогательную деятельность с властями страны, которой оказывается помощь, или с другим органом, который может проводить иммунизацию детей, не являющихся беженцами, тогда как БАПОР проводит иммунизацию палестинских детей-беженцев.

51. МПП сотрудничает с УВКБ в плане оказания помощи беженцам, возвращающимся беженцам и в некоторых случаях — внутренне перемещенным лицам. Программа имеет и другие общие соглашения с Католической службой помощи беженцам и механизмы ad hoc с НПО, такими как Движение против расовой эксплуатации и Организация по перспективам мирового развития, с которыми она хотела бы установить официальное сотрудничество. МПП подписала меморандум о взаимопонимании с ЮНИСЕФ, который в настоящее время пересматривается, а также соглашение с ДГВ, которое находится на стадии заключения.

52. ВОЗ в настоящее время обновляет меморандум о взаимопонимании с УВКБ и разрабатывает аналогичные меморандумы с ЮНИСЕФ и МОМ. ВОЗ разрабатывает также пути и средства установления более тесного сотрудничества с МККК и МФККП, а также структуру партнерства с НПО в области здравоохранения.

53. В своем нынешнем виде эти многочисленные и разнообразные общие и двусторонние соглашения охватывают отдельно стихийные бедствия и сложные чрезвычайные ситуации, могут включать или нет участие ДГВ и оставляют каждому учреждению возможность действовать по своему усмотрению в рамках своего мандата. По словам одного наблюдателя в гуманитарной области, окончание "холодной войны" положило начало эпохе многосторонности, на смену которой пришел разобщенный билатерализм, что частично обусловлено отсутствием глобального видения со стороны крупных держав и тенденцией возлагать ответственность на Организацию Объединенных Наций, не оказывая при этом соразмерной поддержки. Такой разобщенный билатерализм не предложил эффективной альтернативы в плане реагирования на чрезвычайные ситуации и сотрудничества в гуманитарной сфере^{27/}.

54. Соглашение об односторонней ответственности, определяемое и разрабатываемое такими различными координационными механизмами, как АКК, МПК и ОКГП, могло бы ликвидировать пробелы и устранить дублирование в оперативных аспектах любого отдельно взятого соглашения. Соглашение об односторонней ответственности должно основываться на общих прагматических принципах вмешательства и оперативных аспектах, с тем чтобы в каждом конкретном случае обеспечивать интеграцию деятельности в чрезвычайной ситуации и ориентированной на развитие деятельности; оно должно изучаться, исходя из имеющегося опыта, возможностей и готовности участвующих учреждений к сотрудничеству. Меморандум о взаимопонимании между УВКБ и МПП получил высокую оценку со стороны соответствующих учреждений и может использоваться в качестве образца. В нем определены обязанности каждого учреждения и оговаривается, кто должен поставлять основные и кто вспомогательные и непродовольственные товары, в каком количестве и в какой период времени. Кроме того, в нем обуславливается, кто несет ответственность за продовольственные запасы и транспорт, включая наземные и воздушные транспортные средства. С теоретической точки зрения, любое письменное и оперативное глобальное соглашение о политике должно быть обоснованным, по меньшей мере, в плане конкретности, четкости и соответствия либо пройти проверку по типу системы СМАРТ, чтобы убедиться, что цели конкретны, измеримы, достижимы, уместны и ограничены во времени^{28/}.

III. ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КООРДИНАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЦЕНТРАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И НА МЕСТАХ

55. В последние годы большое внимание уделяется улучшению всеобщей координации многосторонней системы оказания гуманитарной помощи. Государства-члены, организации системы Организации Объединенных Наций, неправительственные организации (НПО) и международные организации продолжают изучать более эффективные методы сотрудничества и координации между организациями, а также с местными властями и сообществами в плане оказания помощи в случае стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Эффективность гуманитарных операций на местах зависит от межучрежденческого сотрудничества, возможностей и степени готовности различных учреждений, а также от нейтральности и беспристрастности действий Организации Объединенных Наций в конфликтных ситуациях. Для этого требуется также координация в осуществлении мер по оказанию помощи и деятельности в области развития^{29/}.

56. Хотя и не существует официального определения термина "координация", в данном докладе координация рассматривается прежде всего с точки зрения содействия и согласованного разделения сфер деятельности. Чем больше меры по координации воспринимаются как посягающие на оперативные мандаты учреждений, тем больше учреждения будут сопротивляться координации. В этом отношении координацию следует рассматривать с точки зрения ее содействующей функции, а не притязаний на прерогативы какого-либо из координируемых учреждений^{30/}.

57. В данном случае координирующая роль ДГВ, обладающего опытом и дальновидностью, будет заключаться в оказании не только поддержки, но и помощи оперативным учреждениям в целях наилучшего выполнения ими своих функций. Это также предполагает, что ДГВ не будет иметь непосредственных оперативных функций, а его ответственность ограничивается исключительно координацией^{31/}. Это ни в коей мере не должно восприниматься как ослабление координирующей роли, и трудности, возникающие при стремлении сохранить четкое разделение функций в случае зачастую непредсказуемого увеличения числа участвующих организаций, обусловлены наличием у них одинаковых функций^{32/}. Такая координация не исключает ее прежних определений и систематического использования инструментов политики для оказания гуманитарной помощи согласованным и эффективным путем. Она скорее предполагает, что эффективная помощь приведет к тому, что учреждения более охотно пойдут на координацию, и обеспечит координатору необходимое руководство, основанное на доказанной способности оказывать помощь.

58. В нижеследующей главе будут кратко охарактеризованы: а) учреждения по всесторонней координации; б) многочисленные существующие всесторонние механизмы координации в случае стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций в штаб-квартирах и на местах; в) операции на местах и д) проблемы, возникающие при осуществлении мер, которые требуют усовершенствования.

А. Учреждения по всесторонней координации

59. Осуществление координации не относится к числу простых задач, и требуется четкое понимание дополнительных выгод от нее для общей сети организаций по оказанию помощи. Существует множество переменных, которые (учитывая большое число участвующих в оказании помощи организаций, многообразие взаимных связей, а также симпатий и антипатий тех, кто образует международную сеть учреждений по оказанию помощи) препятствуют осуществлению повседневной эффективной координации^{33/}. Например, учреждения Организации Объединенных Наций вынуждены наглядно демонстрировать результаты своей деятельности ради получения средств. Это зачастую воспринимается как желание создать видимость работы и подчеркнуть значение своего учреждения. Подобным образом, доноры предоставляют средства различным учреждениям Организации Объединенных Наций, зачастую из разных источников финансирования, для осуществления аналогичных видов деятельности, включая и функции координации. Нечеткие сферы полномочий и распределение функций могут привести к ошибочной интерпретации руководящих принципов сотрудничества. Проблему осложняет координация между самими координирующими учреждениями.

1. Департамент по гуманитарным вопросам

60. ДГВ не является оперативным учреждением и не занимается оказанием помощи. Он отвечает за обеспечение эффективной гуманитарной помощи в различных секторах и за осуществление координации в рамках этих секторов. Главная задача ДГВ как в штаб-квартире, так и на местах — содействовать координации между всеми учреждениями, оказывающими гуманитарную помощь жертвам стихийных бедствий или сложных чрезвычайных ситуаций.

61. Разделение управлений ДГВ воспринимается большинством опрошенных гуманитарных оперативных учреждений как проблема. Некоторые рассматривают Женеву фактическим координационным центром по оказанию гуманитарной помощи в мире (поскольку там расположены МККК, МФККП, УВКБ, ВОЗ, крупные НПО, а в Риме — МПП и ФАО) и считают, что сосредоточение координации сложных чрезвычайных ситуаций в Нью-Йорке лишает все эти гуманитарные организации эффективного, легко доступного оперативного взаимодействия.

62. По мнению ДГВ, по-прежнему активно работающего в Женеве и сохраняющего свои возможности взаимодействия с гуманитарными учреждениями в Женеве и Европе, аргумент в пользу создания в Нью-Йорке объединенной референтуры для случаев сложных чрезвычайных ситуаций вполне оправдан, учитывая необходимость тесной связи и постоянных консультаций с директивными органами Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами политики и безопасности. По мнению нью-йоркского управления ДГВ, между его двумя управлениями существует четкое распределение обязанностей, налаженный поток информации, повседневные консультации и нормальные рабочие отношения.

63. Разделение управлений ДГВ вызывает критику и в том плане, что тот самый координационный орган, который, как предполагается, должен унифицировать и объединять усилия многочисленных оперативных партнеров Организации Объединенных Наций по оказанию помощи, сам разделен между Женевой и Нью-Йорком. Поскольку современные технические средства позволяют улучшить связь на дальние расстояния, представляется нецелесообразным, чтобы эти два управления сначала координировали свои действия, а уж затем чрезвычайные функции на местах.

64. ДГВ и ДОПМ сотрудничают в оказании помощи в разминировании. Программы помощи в разминировании делятся на три категории: а) разминирование как часть исключительно гуманитарной операции, например в Афганистане и Ираке; б) разминирование, осуществляемое совместно с силами по поддержанию мира, например в Мозамбике, Руанде и Сомали; и с) помощь в создании возможностей разминирования как часть постконфликтного миростроительства и социально-экономического развития, например в Камбодже. В рамках первой категории ДГВ несет единоличную ответственность на уровне Центральных учреждений. В рамках второй категории Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) и ДГВ действуют совместно. И в рамках третьей категории участвуют ПРООН и ДОПМ, а ДГВ обеспечивает координацию и помощь в мобилизации ресурсов.

65. Проводимые ДГВ в Центральных учреждениях меры по расширению и укреплению участия соответствующих учреждений и организаций в усилиях Организации Объединенных Наций по координации включают расширение связей с основными международными НПО (особенно при рассмотрении призывов к совместным действиям, как в случае Руанды) и включение в состав участников совещаний МПК представителей Департамента по политическим вопросам, Верховного комиссара по правам человека и представителя Генерального секретаря по вопросам внутренне перемещенных лиц, и, что наиболее важно, ДГВ разработал новый проект структуры сотрудничества между тремя департаментами, расположенными в Нью-Йорке: ДПВ, ДОПМ и ДГВ (структурную схему ДГВ—ДОПМ—ДПВ см. на стр. 36—40).

66. В рамках новой структуры ДГВ—ДОПМ—ДПВ Департамент по гуманитарным вопросам, учреждения Организации Объединенных Наций, международные организации и неправительственные организации могут при необходимости оказывать помощь в разработке технического обзора ДОПМ, оперативной концепции и концепции, касающейся роли миссии в оказании поддержки. Например, они имеют возможность проводить обзор и вносить замечания по поводу проекта Статуса соглашения о вооруженных силах и анализа первоначальных затрат. ДОПМ и ДГВ в свою очередь могут оказывать помощь ДПВ в плане подготовки докладов Генерального секретаря Совету Безопасности.

67. Проект структуры можно считать удачным по двум основным причинам. Во-первых, особое внимание в нем уделяется горизонтальной координации между этими тремя департаментами и расширяются рамки процесса консультаций по гуманитарным вопросам в военных миссиях. Иными словами, проект дает возможность совместно рассматривать потребности в военной силе, а также в операциях и деятельности по оказанию гуманитарной помощи, особенно в ситуациях, когда в мандат миссии входит обеспечение защиты и оказание гуманитарной помощи^{34/}.

68. Во-вторых, проект структуры предусматривает стандартный механизм совместного анализа информации раннего предупреждения, исходящей из самих департаментов или из внешних источников, и совместной выработки предложений относительно превентивных действий. Апробирование этого механизма включало проведение консультаций ad hoc между соответствующими референтами и специалистами по планированию трех департаментов, а также моделирование шести брифингов по вопросу о положении в Сьерра-Леоне, Йемене и на Гаити, которые были проведены без предварительной подготовки, но оказались весьма успешными. Этот проект структуры был представлен в штаб-квартиры различных организаций и в МПК. Комиссия по правам человека, в рамках своего круга ведения, весьма положительно отозвалась на эту структуру обмена информацией и приняла участие в составлении докладов, планов докладов и изложении мнений, касающихся процесса образования структуры ДГВ—ДПВ—ДОПМ.

69. Остается еще определить мероприятия, которые необходимо осуществлять после междепартаментского анализа сигналов раннего предупреждения и планирования превентивных действий (врезка 3 в схеме). Более того, эту структуру предстоит еще внедрить в оперативных учреждениях на местах, с одной стороны, и в ПРООН — с другой.

70. Представляется необходимым, чтобы ПРООН принимала серьезное участие в этих усилиях как на этапе раннего предупреждения, так и на протяжении всего процесса урегулирования кризисной ситуации. Цель обмена информацией заключается, главным образом, в том, чтобы предоставить лицам, принимающим решения, исходные данные для анализа и принятия мер. К числу основополагающих вопросов относится необходимость в осуществлении действий в ходе кризиса, прогнозируя и учитывая при этом послекризисную обстановку. В этом отношении реагирование на чрезвычайные ситуации должно также распространяться на районы и общины, где существуют приемлемые уровни безопасности и стабильности. В данных условиях контроль за информацией, процесс принятия решений и действия во время кризисных ситуаций должны учитывать и более обширные проблемы развития.

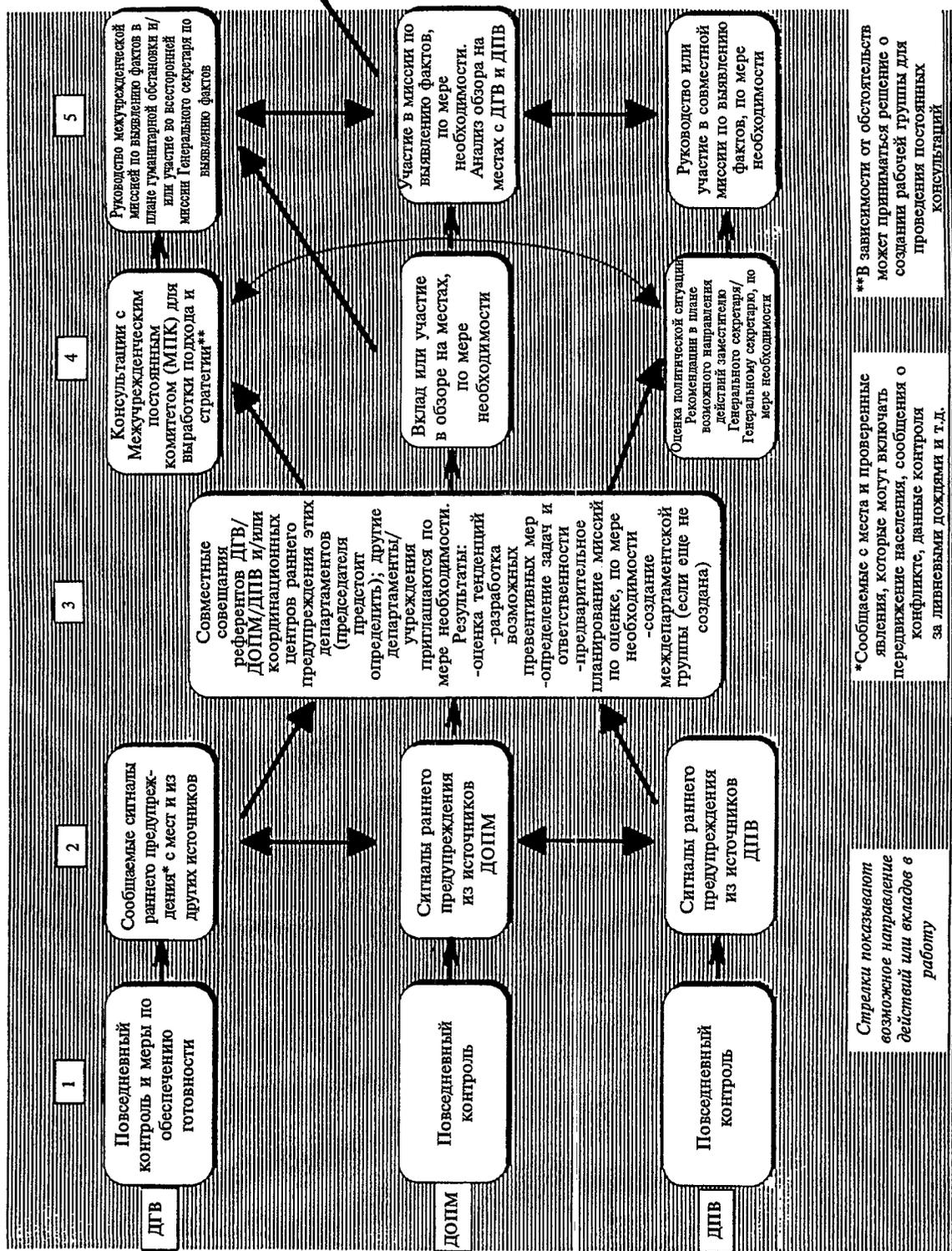
2. Программа развития Организации Объединенных Наций

71. ПРООН является основной финансирующей организацией системы Организации Объединенных Наций и главным органом, поддерживающим деятельность в области развития. ПРООН осуществляет свою координирующую и вспомогательную роль в рамках системы Организации Объединенных Наций в тех странах, которые пострадали в результате стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций. Позиция ПРООН состоит в том, что деятельность в области развития никогда не прекращается в условиях кризиса. Непостоянный характер гуманитарных мероприятий в многочисленных кризисных ситуациях обусловил необходимость обеспечения того, чтобы вмешательство со стороны само по себе не влияло отрицательно на хрупкую внутреннюю структуру, которая в первую очередь вызывает необходимость оказания гуманитарной помощи. Поэтому текущие программы и проекты организации перенацелены на то, чтобы снять последствия кризиса, предотвратить дальнейшее ухудшение и укрепить основы восстановительной деятельности.

КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДТВ, ДОПМ И ДПВ В ПЛАНИРОВАНИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СЛОЖНЫХ ОПЕРАЦИЙ НА МЕСТАХ

7 июля 1995 года

стр.1

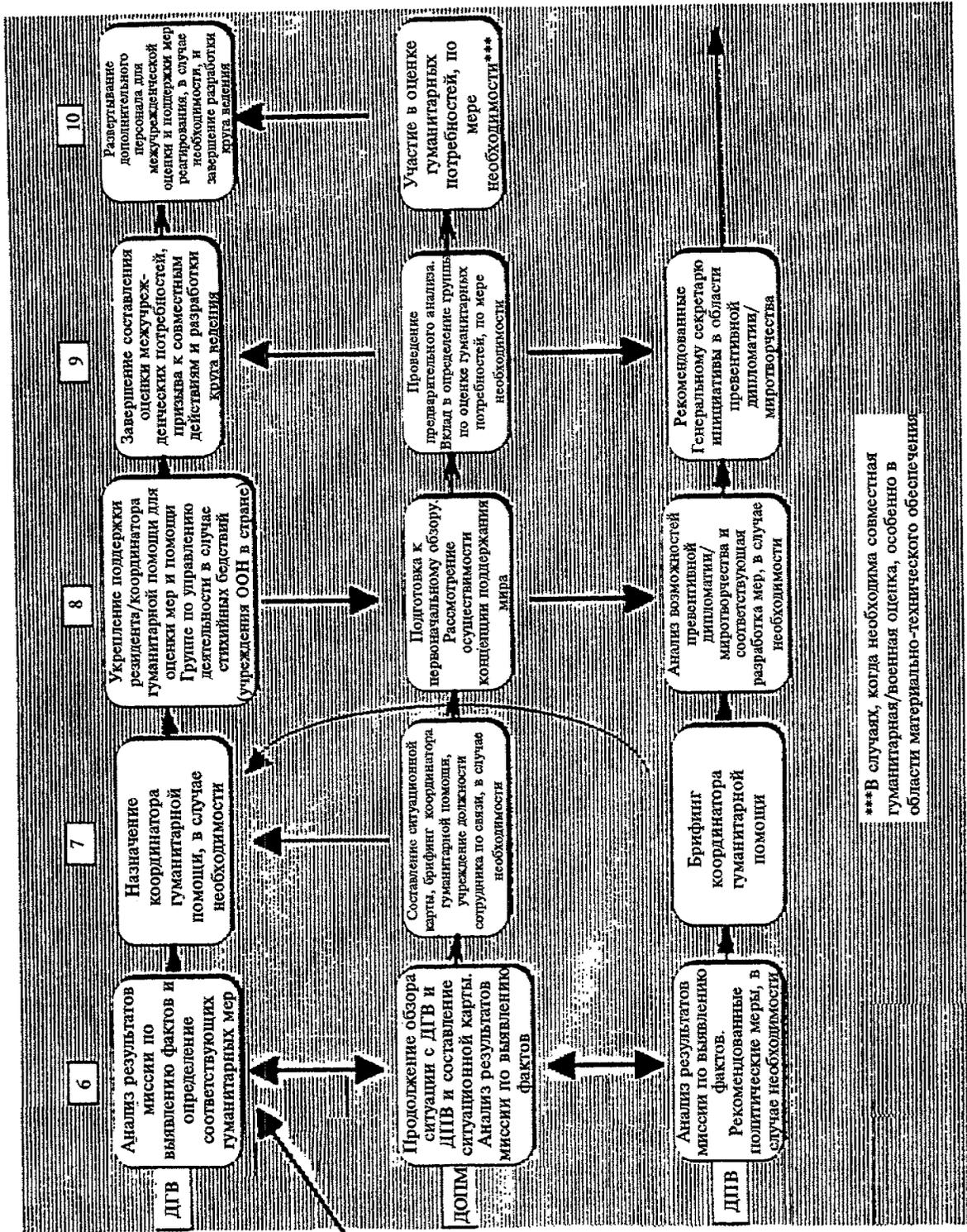


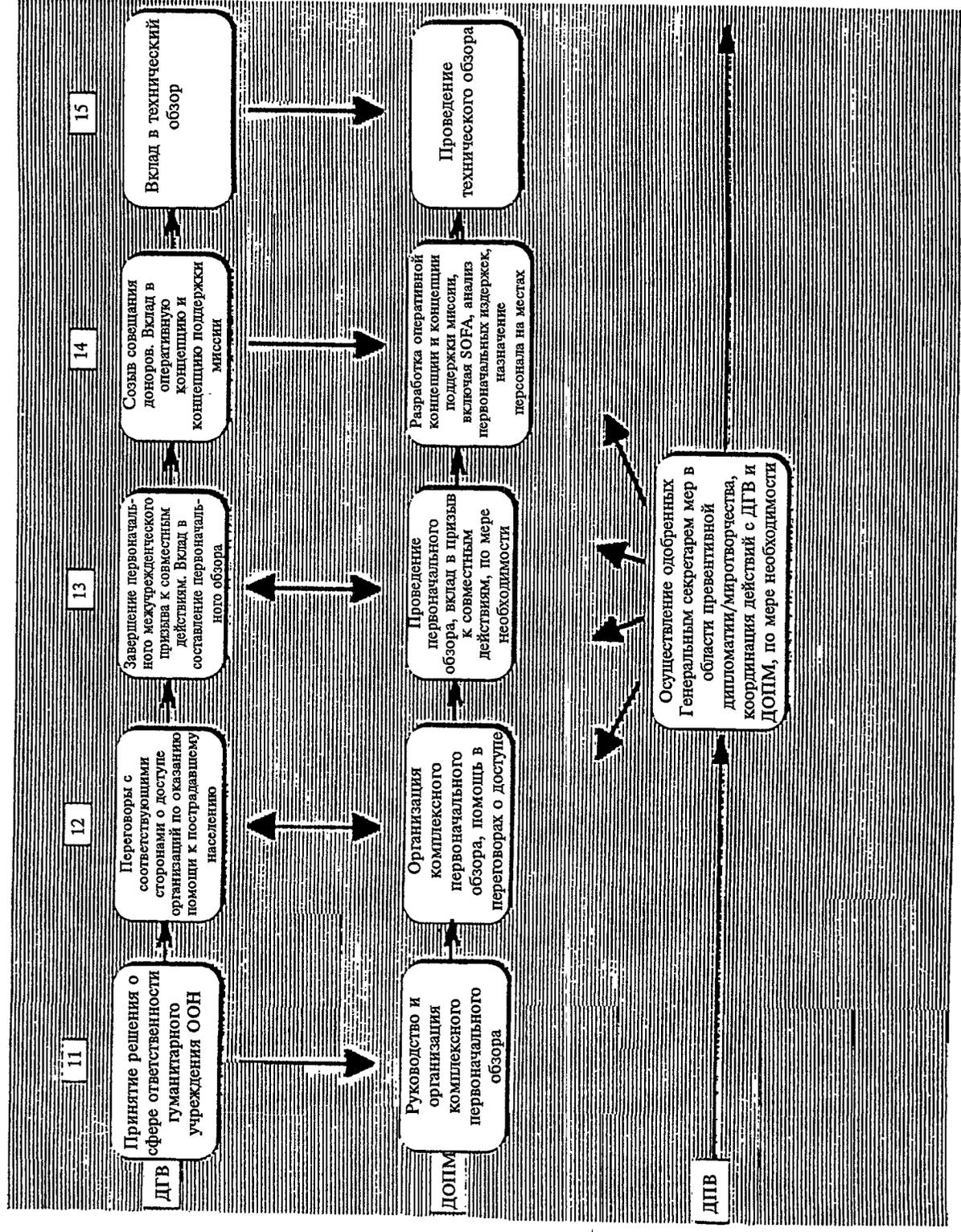
Стрелки показывают возможное направление действий или вкладов в работу

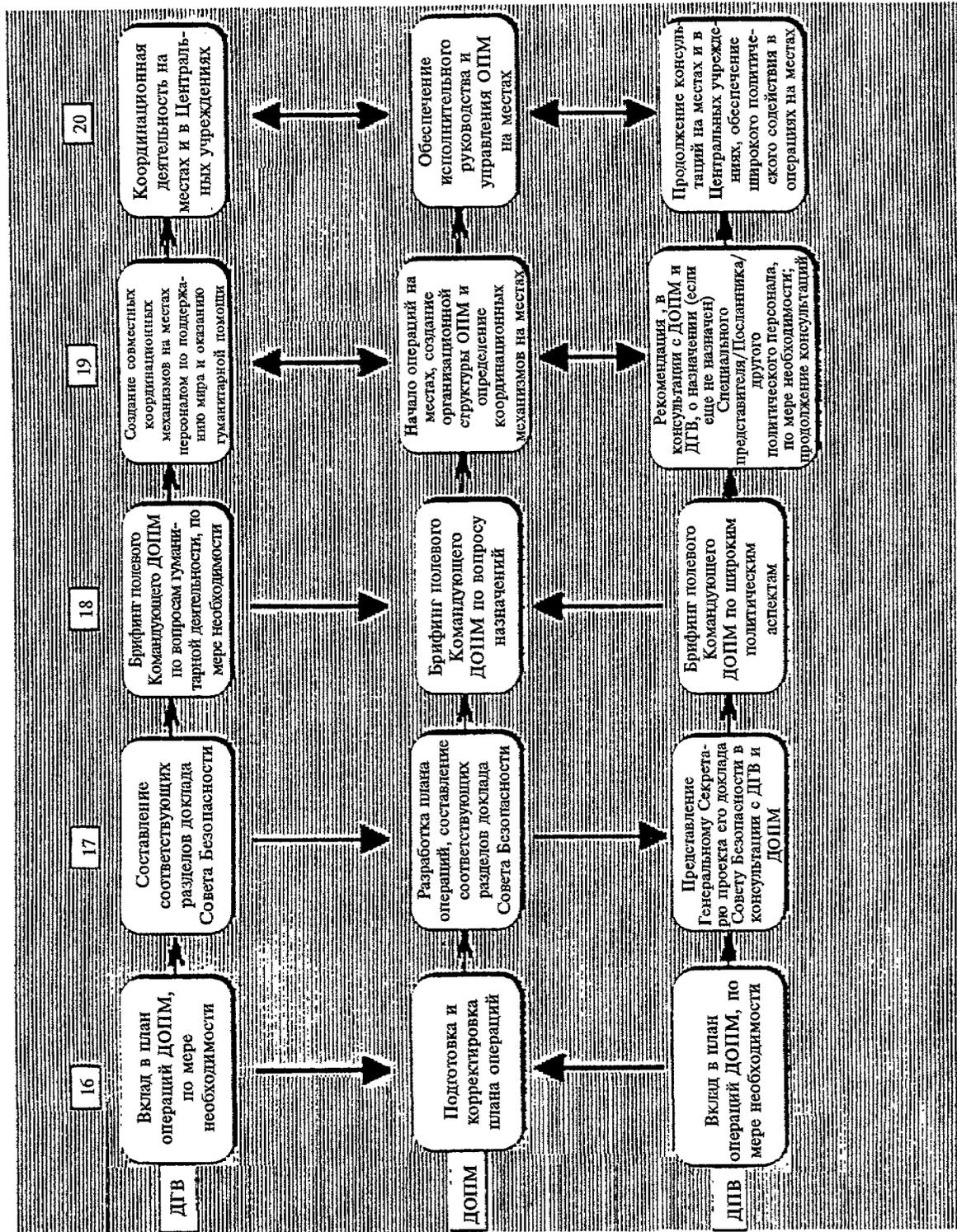
*Сообщаемые с места и проверенные явления, которые могут включать передвижение населения, сообщения о конфликте, данные контроля за ливневыми дождями и т.д.

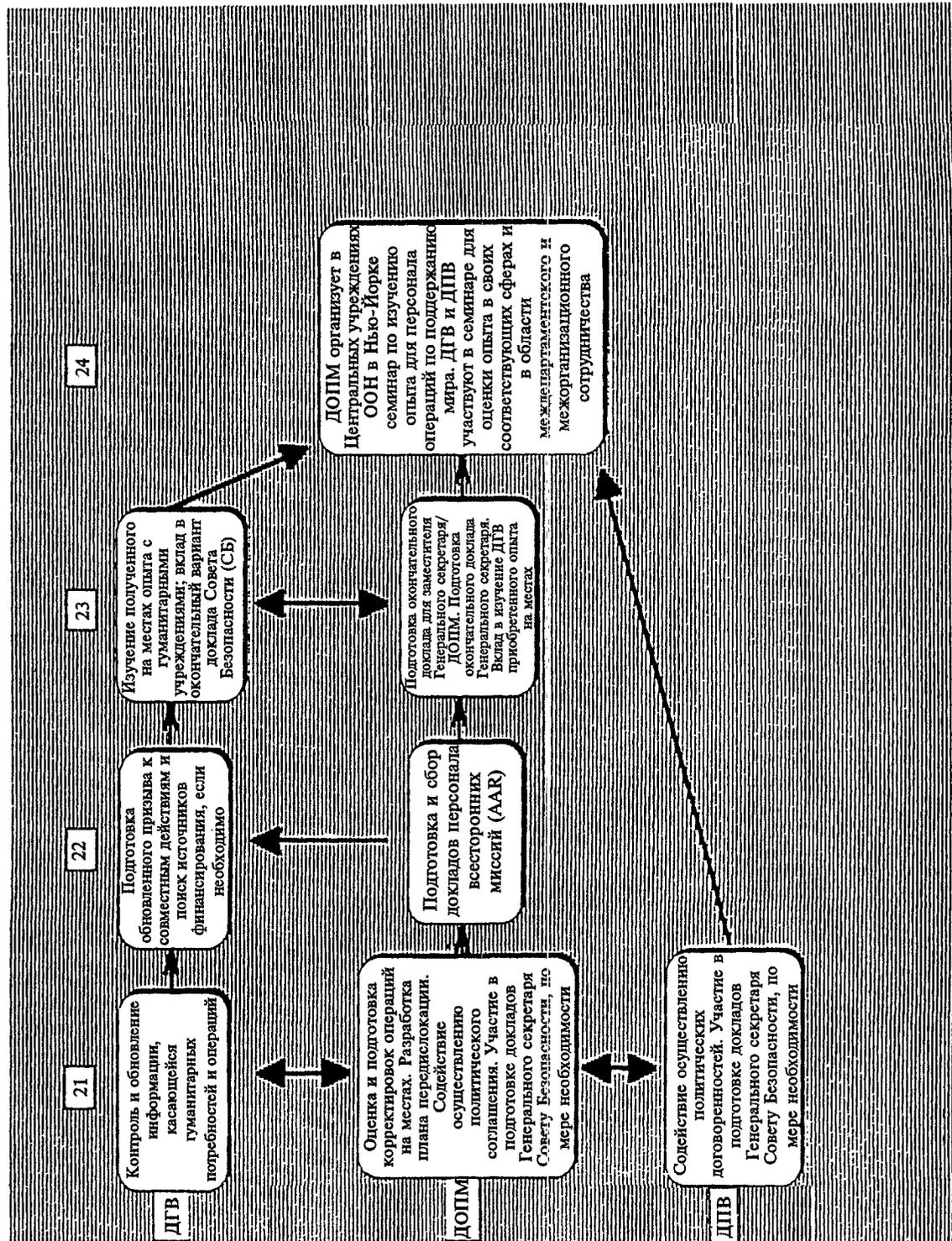
**В зависимости от обстоятельств может приниматься решение о создании рабочей группы для проведения постоянных консультаций

КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДГВ, ДОПМ И ДПВ В ПЛАНИРОВАНИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СЛОЖНЫХ ОПЕРАЦИЙ НА МЕСТАХ









72. В большинстве стран, где существует сложная чрезвычайная ситуация, если не назначен координатор гуманитарной помощи, ответственность за координацию гуманитарной помощи системы Организации Объединенных Наций на уровне страны от имени координатора чрезвычайной помощи (ДГВ) несет координатор-резидент Организации Объединенных Наций (обычно — представитель-резидент ПРООН). ПРООН оказывает необходимую помощь координатору-резиденту в целях содействия его/ее работе, связанной с операциями по оказанию чрезвычайной помощи, а также с предупреждением и восстановлением — этот термин был введен Генеральным секретарем в "Повестке дня для развития". Отделение ПРООН в стране должно выделять сотрудников для оказания помощи координатору, а также предоставлять в его/ее распоряжение оборудование для связи и транспорт, оказывать административные и другие услуги. Кроме того, с помощью своей разветвленной системы представителей на местах Организация оказывает существенную материально-техническую и административную поддержку национальным и международным органам по оказанию чрезвычайной помощи. Например, документ ПРООН о национальной стратегии, а также другие программные и информационные материалы определяют степень уязвимости страны от стихийных и антропогенных бедствий, а также предусматривают мероприятия по предупреждению стихийных бедствий, смягчению их последствий и повышению готовности к ним в сотрудничестве с Группой по ликвидации последствий стихийных бедствий (ГПСБ ООН) и национальными учреждениями^{35/}.

В. Основные координационные механизмы для случаев стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций

73. Основная задача Организации Объединенных Наций в деле координации гуманитарной помощи заключается в содействии работе международных и неправительственных организаций, а также в содействии своевременным мероприятиям в случае чрезвычайных ситуаций. Представляется, что общая ответственность ДГВ за координацию деятельности по борьбе со стихийными бедствиями в меньшей степени ставится под сомнение оперативными учреждениями, чем его координация в случае сложных чрезвычайных ситуаций. Возможно, это происходит потому, что правительства пострадавших стран координируют поступающую помощь в случае стихийных бедствий, а ДГВ оказывает содействие в решении данной задачи, если к нему обращаются с такой просьбой; и, возможно, потому, что механизм поступления информации, передачи сообщений и деятельности на местах, а также оценки местных условий и координации в случае стихийных бедствий отработан гораздо лучше, чем в случае сложных чрезвычайных ситуаций, когда координация затруднена многочисленными политическими препятствиями.

74. В случае стихийных бедствий основными координационными механизмами Организации Объединенных Наций являются учреждения системы Организации Объединенных Наций, действующие совместно с Группой по ликвидации последствий стихийных бедствий Организации Объединенных Наций (ГПСБ ООН), под эгидой координатора-резидента Организации Объединенных Наций. ГПСБ ООН может не затребовать

помощь, если правительство не заявляет о ее необходимости и/или если существует мнение, что сама страна располагает достаточными средствами. Такими ситуациями обычно занимаются сотрудники, уже находящиеся в стране, и редко возникает необходимость внести какие-либо изменения в существующий механизм координации. Первоначальные потребности в гуманитарной помощи в подобных ситуациях, включая координационные функции, обычно оцениваются в течение нескольких дней или в течение короткого периода времени.

75. Система чрезвычайного реагирования, которой управляет Сектор координации помощи ДГВ (СКП), предусматривает следующее:

а) СКП управляет действующей в течение 24 часов системой по приему и обработке срочной информации о любом новом стихийном бедствии. В случае необходимости и в консультации с отделением ПРООН на месте ДГВ может направить Группу Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАК) для оказания помощи пострадавшей стране на этапе восстановления. Затем он предупреждает группы по проведению поисково-спасательных работ (ПСР) из различных стран, если этого требует обстановка, как, например, в случае сильных разрушений в городских районах в результате землетрясения.

б) В дальнейшем помощь заключается в создании Центра по координации деятельности на местах (ЦКДМ), который устанавливает рамки сотрудничества и координации международных организаций по оказанию чрезвычайной помощи в дополнение к усилиям национальных и местных органов, занимающихся вопросами оказания помощи в случае чрезвычайных ситуаций.

в) ДГВ может мобилизовать военные ресурсы и средства гражданской обороны (ВРСГО) в ряде стран и международных организаций. Он также может выделить чрезвычайные наличные средства (до 50 тыс. долл. США в течение первой недели) правительству страны, пострадавшей от стихийного бедствия. Эти средства могут быть предоставлены через местное отделение ПРООН лишь в том случае, если правительство обратилось с просьбой об оказании международной помощи сразу же после стихийного бедствия.

г) Взносы наличными, поступающие от доноров пострадавшим странам, направляются ДГВ на субсчет Целевого фонда Организации Объединенных Наций для оказания помощи в случае стихийных бедствий в целях удовлетворения первоочередных потребностей, определенных в тесной консультации с правительством пострадавшей страны и Группой по ликвидации последствий стихийных бедствий (ГПСБ ООН). ДГВ содержит склад ДГВ в Пизе (Италия), на котором хранятся предоставленные бесплатно товары для оказания чрезвычайной помощи, а также располагает Главным реестром потенциала для борьбы со стихийными бедствиями. Реестр содержит информацию о поисково-спасательных группах, национальных учреждениях по оказанию чрезвычайной помощи, услугах стран-доноров по

оказанию чрезвычайной помощи, а также о запасах товаров для оказания чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий.

76. Основными инструментами координации деятельности в случае сложных чрезвычайных ситуаций ДГВ являются Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), Центральный чрезвычайный оборотный фонд (ЦЧОФ) в размере 50 млн. долл., обеспеченных взносами государств-членов, а также процесс призывов к совместным действиям.

77. В сложных чрезвычайных ситуациях, обычно приводящих к нарушениям общественного порядка, важную роль играют назначенный Организацией Объединенных Наций сотрудник, отвечающий за общественный порядок в стране — координатор-резидент и/или координатор гуманитарной помощи, — а также вспомогательный персонал, материально-техническое обеспечение и необходимая внешняя финансовая поддержка. Исходя из характера и условий ситуации, координатор чрезвычайной помощи в консультации с членами МПК может сделать вывод о том, что ситуация требует присутствия координатора гуманитарной помощи, поскольку:

а) необходимо осуществлять интенсивное и широкое политическое и управленческое посредничество и координацию для обеспечения доставки гуманитарной помощи, включая согласованный доступ к пострадавшему населению;

б) необходимо оказывать широкую гуманитарную помощь, которая потребует участия ряда организаций;

в) ситуация требует политического решения, которое зачастую предполагает участие Совета Безопасности.

78. Основное различие между координацией чрезвычайной помощи, связанной со стихийными бедствиями, и гуманитарной помощи, связанной со сложными чрезвычайными ситуациями, которые зачастую предусматривают проведение операций по поддержанию мира, заключается в увеличении числа участников на глобальном и местном уровнях, а также в меняющемся характере политической обстановки, что необходимо согласовывать с военными и гуманитарными компонентами в целях эффективного осуществления мероприятий.

1. Межучрежденческий постоянный комитет

79. Основным механизмом координации между гуманитарными организациями является состоящий из 13 членов МПК, включающий исполнительных руководителей следующих организаций:

<p>Система Организации Объединенных Наций</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Департамент по гуманитарным вопросам — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) — Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) — Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) — Мировая продовольственная программа (МПП) — Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)
<p>Организации вне системы Организации Объединенных Наций</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Международный комитет Красного Креста (МККК) — Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККП) — в качестве наблюдателя — Международная организация по вопросам миграции (МОМ)
<p>Неправительственные организации — по приглашению</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Организация "Взаимодействие" — Международный совет учреждений по оказанию добровольной помощи — Постоянный комитет по гуманитарным мерам^{36/}

80. МПК является консультативным органом по координации помощи в рамках всей системы применительно к конкретным чрезвычайным ситуациям, подготавливает процесс призывов к совместным действиям, а также определяет первоочередные задачи и цели поддержки деятельности на местах. Он решает как стратегические, так и крупные оперативные вопросы, такие как помощь на местах и срочное размещение персонала и ресурсов;

эффективное использование военных ресурсов и средств гражданской обороны, заключение соглашений о координации с НПО и другими учреждениями, участвующими в операциях по поддержанию мира и решении политических вопросов; демобилизация и разминирование; а также сбор средств и помощь со стороны доноров. Другими словами, предполагается, что данный орган занимается такими аспектами чрезвычайных ситуаций, которые не охватываются мандатом ни одного из учреждений системы Организации Объединенных Наций.

81. Примеры деятельности МПК включают разработку понятия сложных чрезвычайных ситуаций и круга полномочий координатора гуманитарной помощи. В целях быстрого оказания помощи также был подготовлен ростер квалифицированных координаторов гуманитарной помощи. В целях облегчения взаимопонимания, сотрудничества и координации между учреждениями в случае чрезвычайных ситуаций МПК подготовил проект документа "Руководящие принципы МПК по координации деятельности на местах в случае чрезвычайных ситуаций". Руководящими принципами предусматривается подготовка комплекта данных об имеющихся ресурсах и практических указаний.

82. На сессии МПК в декабре 1994 года были утверждены доклад Межучрежденческой рабочей группы по вопросу о внутренне перемещенных лицах, а также рекомендация о том, чтобы координатор чрезвычайной помощи выступал в качестве консультанта системы Организации Объединенных Наций по приему информации и просьб об оказании помощи и о защите в случае реальных или назревающих ситуаций, связанных с внутренне перемещенными лицами, что может потребовать согласованных международных действий. В качестве непосредственно работающей в стране координационной системы по решению проблем внутренне перемещенных лиц выступает Группа по ликвидации последствий стихийных бедствий (ГПСБ), которую возглавляет представитель-резидент/координатор-резидент. МПК также учредил Целевую группу для подготовки рекомендаций относительно внутренне перемещенных лиц и утвердил документ о защите гуманитарных мандатов в конфликтных ситуациях.

83. На уровне руководителей учреждений МПК получает помощь от Рабочей группы МПК (МПК-РГ), которая, в случае необходимости, создает целевые группы по конкретным вопросам. Примером может служить Целевая группа по эффективному использованию военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО) для оказания помощи в различных гуманитарных операциях, которая разрабатывает общие рамки и стандартные оперативные процедуры. В состав Целевой группы входят оперативные учреждения системы Организации Объединенных Наций: ПРООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ, УВКБ, МПП и ДОПМ. Она действует под эгидой МПК, представляет доклады МПК-РГ и возглавляется представителем ДГВ.

84. МПК-РГ получает также помощь от Группы межучрежденческой поддержки (ГМУП) или секретариата, расположенных при ДГВ в Женеве. Она решает оперативные вопросы на повседневной основе и обеспечивает внимание к процедурным и соответствующим

стратегическим вопросам, касающимся чрезвычайных ситуаций. ГМУП помогают сотрудники, направленные из различных учреждений. Персонал, задействованный при осуществлении специальной программы, может работать в рамках ГМУП по таким конкретным направлениям, как раннее оповещение и внутренне перемещенные лица.

85. Структура МПК обеспечивает для координатора чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций и Департамента по гуманитарным вопросам наличие механизма проведения консультаций и контактов по всем вопросам, касающимся международной деятельности по оказанию чрезвычайной помощи. Однако необходимо осуществить, по крайней мере, следующие структурные изменения:

- a) сократить число заседаний на различных уровнях, с тем чтобы ускорить потоки и распространение информации;
- b) уменьшить количество целевых групп, с тем чтобы избежать проволочек в решении срочных проблем на местах;
- c) в то же время следует расширить горизонтальную координацию, с тем чтобы предусмотреть активное участие других департаментов Организации Объединенных Наций, например ДОПМ и ДПВ.

86. Межучрежденческий постоянный комитет, являясь консультативным органом, состоящим из руководителей учреждений, служит для достижения договоренностей о согласовании действий между его членами. Он является важнейшим механизмом по координации чрезвычайной помощи и наиболее эффективно консолидирует усилия системы Организации Объединенных Наций в данной области. Комитету следует и далее рационализировать свои методы работы и предусмотреть участие местных и неправительственных учреждений. Если члены МПК договариваются о необходимости оказания внешней помощи, то ему надлежит участвовать в совместном финансировании при привлечении консультантов по вопросам управления из крупных частных фирм в целях повышения культуры управления. Для реализации всего потенциала МПК потребуются коллективная поддержка его членов, а также дальнейшее сосредоточение усилий на осуществлении конкретных решений по основополагающим стратегическим вопросам проведения операций на местах.

2. Процесс подготовки и осуществления призывов к совместным действиям

87. Еще в 1991 году Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря создать механизм для содействия включению различных потребностей оперативных учреждений Организации Объединенных Наций в области оказания чрезвычайной помощи в один глобальный призыв. Это считалось важным условием для консолидации и эффективным способом финансирования помощи в случае чрезвычайных бедствий в период, когда финансовые ресурсы становились все более ограниченными^{31/}.

88. Процесс призывов к совместным действиям используется в тех случаях, когда чрезвычайная ситуация требует ответных действий в рамках всей системы. Это считается началом процесса, который от первичных оценок чрезвычайной ситуации переходит к постановке стратегических задач, а не просто к составлению документа с просьбой о выделении средств^{38/}. Он состоит из пяти этапов: а) планирования до наступления стихийного бедствия, б) оценки потребностей, в) стратегического планирования, г) подготовки призыва, и е) деятельности после обращения с призывом^{39/}. Процесс подготовки призыва должен проходить на местах, и в его рамках следует уделять внимание связям с участниками за пределами системы Организации Объединенных Наций, такими как НПО, для учета их мнений и оценок при подготовке общей стратегии^{40/}.

89. Совместный подход характеризуется следующими тремя принципами:

а) учреждения системы Организации Объединенных Наций в период крупных или сложных чрезвычайных ситуаций должны действовать вместе со странами, пострадавшими в результате этой чрезвычайной ситуации, с тем чтобы определить в течение одной недели характер кризиса и потребности пострадавшего населения;

б) призывы к совместным действиям устанавливают и определяют первоочередность потребностей групп населения, которым следует уделять наибольшее внимание;

в) призывы к совместным действиям отражают, по мере необходимости, усилия учреждений по интеграции их соответствующей деятельности.

90. По существу Сектор координации помощи ДГВ должен ожидать официальной просьбы от правительства пострадавшей страны, с тем чтобы обратиться с призывом о международной помощи. Затем он выступает с таким призывом, исходя из оценки конкретного опыта каждой организации и той помощи, которую она может оказать^{41/}.

91. Группы координации на местах (ГКМ) содействуют дальнейшим мероприятиям, необходимым в ходе осуществления призывов к совместным действиям, а также с помощью ситуационных докладов информируют штаб-квартиру ДГВ и доноров о последних событиях на местах. Во многих случаях ГКМ в сотрудничестве со всеми учреждениями/организациями и НПО готовили документы под названием "Пересмотренная стратегия". В этих материалах подробно излагаются первоочередные мероприятия, устанавливаются бенефициары и содержится поэтапный график финансирования деятельности.

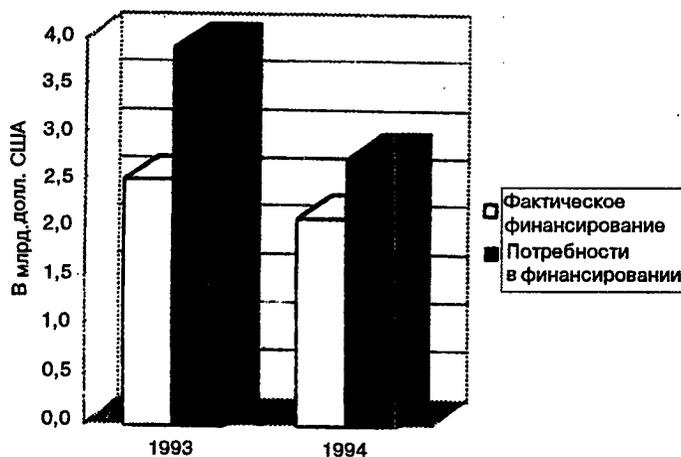
92. В рамках системы Организации Объединенных Наций существуют различные мнения относительно роли ДГВ в связи с его самостоятельной работой по сбору средств в контексте призыва к совместным действиям. Призывы в чрезвычайных ситуациях зачастую включают потребности, содержащиеся в индивидуальных призывах учреждений, и используются параллельно с призывами к совместным действиям или накануне обращения с такими

призывами. Более того, они могут либо предусматривать, либо исключать участие любого заинтересованного учреждения. Учреждения, такие как УВКБ и МПП, имеющие крупные регулярные программы, которые касаются размещения, ухода за беженцами и их питания, поддерживают постоянный диалог с донорами относительно своих финансовых потребностей и играют важную роль в процессе подготовки и осуществления призывов к совместным действиям (фактическое участие в призывах к совместным действиям см. диаграмму, ниже).

93. Другие учреждения, например ФАО, строят свою гуманитарную помощь и мероприятия по восстановлению сельского хозяйства на основе оценки потребностей, которая проводится либо независимо, либо в контексте призывов к совместным действиям. Так, деятельность ФАО финансируется за счет взносов, поступающих от правительства и неправительственных организаций, учреждений Организации Объединенных Наций, а также за счет собственной Программы технического сотрудничества (ПТС) ФАО.

94. С другой стороны, для таких учреждений, как, например, ВОЗ, единственным источником финансирования чрезвычайной медицинской помощи всегда, по существу, являются межучрежденческие призывы ДГВ к совместным действиям и время от времени взносы ad hoc. При этом усилия по сбору средств, предпринимаемые по линии Отдела по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, являются недостаточными.

Финансирование призыва к совместным действиям Организации Объединенных Наций



95. Процесс призывов к совместным действиям представляет собой заметный прогресс по сравнению с беспорядочными индивидуальными призывами, которые в прошлом являлись нормой в случае чрезвычайных ситуаций^{42/}. Фактологическая таблица и краткая справка о

финансовых потребностях подготавливаются для каждого призыва к совместным действиям, являясь частью проводимой оценки процесса призывов к совместным действиям. Ожидается, что данное обследование будет завершено к концу 1995 года. Однако проблемы, связанные с быстрым действием этого механизма (и его процедур), касаются, главным образом, его возможностей в плане срочных действий. Усовершенствовать процедуру подготовки призывов к совместным действиям можно, по крайней мере, в трех следующих областях: а) в сроках, б) в координации и с) подготовке проекта призыва к совместным действиям.

96. Сроки. Межучрежденческие консультации, необходимые для определения членского состава миссии по оценке, зачастую носят затяжной характер. Получение согласия учреждений на те средства, которые должны быть включены в призыв или исключены из него, также требует времени. Обычно необходим минимальный период в десять рабочих дней для подготовки проекта, который до его завершения должен быть одобрен штаб-квартирами учреждений, участвующих в соответствующей миссии по оценке. Кроме того, необходимо время для подготовки достаточного количества документов, связанных с призывом, в целях их распространения среди всех государств-членов. В свою очередь им требуется время для изучения документа и принятия решения о своих взносах.

97. Помимо этого, подготовка проекта и окончательного варианта призыва является трудоемким процессом. Этот этап можно значительно сократить, если ДГВ станет выделять больше средств на анализ и подготовку данных, поступающих от миссии по оценке, а также на подготовку и распространение окончательных вариантов призыва. Использование эффективных электронных средств для передачи первого и окончательного проектов документов о призыве учреждениям и государствам-членам также может существенно сэкономить время.

98. Координация. Оперативные учреждения по оказанию чрезвычайной помощи сотрудничают в ходе процесса подготовки призывов, однако сотрудничество в период между обращениями с призывами довольно ограничено. Учреждениям (и координаторам) следует на протяжении всего года осуществлять межучрежденческое сотрудничество, проводить оценку совместных потребностей и вести работы по программе. ДГВ также следует подчеркивать открытость, а не закрытость подобных процессов и поощрять участие в них НПО.

99. Проект призыва к совместным действиям. Предстоит пройти долгий путь, прежде чем четко сформулированные призывы также начнут отражать подлинные приоритетные направления деятельности. Интеграция мероприятий и первоочередных задач учреждений в значительной степени зависит от их соответствующих мандатов. Слишком часто призывы к совместным действиям просто сопоставляют предлагаемые программы отдельных учреждений, тогда как необходимо предпринять более широкую оценку потребностей и всесторонний обзор в целях подготовки согласованного ответа.

100. Например, обзор ресурсов, мобилизованных до настоящего времени с помощью призывов к совместным действиям, свидетельствует о явной тенденции среди доноров оказывать продовольственную, материально-техническую и чрезвычайную помощь перемещенным лицам (особенно беженцам), но предоставлять меньше средств и оказывать меньшую поддержку специальным непродовольственным секторам (здравоохранению, водоснабжению/санитарии, сельскому хозяйству)^{43/}.

101. Межучрежденческие консультации должны быть нацелены на:

а) поиск путей, которые способны привести к усилению внимания вопросам финансирования упомянутых выше непродовольственных секторов и реабилитации, восстановления и предупреждения чрезвычайных ситуаций с помощью уменьшения уязвимости;

б) повышение и поощрение готовности доноров делать взносы с акцентом на то, что объем затребованных средств не является завышенным; и

в) работу с Консультативным комитетом по программе и оперативным вопросам (ККПОВ) для решения проблемы финансирования потребностей в развитии и выработку проекта призыва к совместным действиям, который также предусматривает финансирование развития. Это необходимо для того, чтобы направить донорам вполне обоснованную просьбу о финансировании, а также сократить сроки, которые им требуются для реагирования на потребности по восстановлению, что обычно рассматривалось отдельно от призывов по оказанию чрезвычайной помощи.

г) В то же время межучрежденческие консультации также должны предусматривать работу ПРООН по более широкому согласованию международных инициатив в поддержку реабилитации и восстановления. (Посткризисная обстановка обычно требует твердых решений по выделению средств на внутреннем и международном уровнях. ПРООН в этих целях организывает обсуждения с основными донорами и Всемирным банком — в рамках системы Организации Объединенных Наций, — а также с оперативными учреждениями по оказанию чрезвычайной помощи и содействию развитию.)

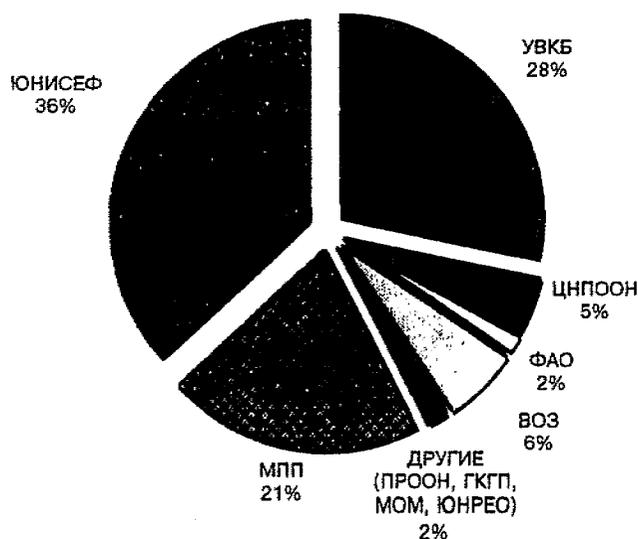
3. Центральный чрезвычайный оборотный фонд

102. Центральный чрезвычайный оборотный фонд (ЦЧОФ), учрежденный в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, является основным источником финансирования учреждений Организации Объединенных Наций, действующих на решающем начальном этапе чрезвычайных ситуаций, который дополняет возможности по чрезвычайному финансированию этих учреждений. Он предназначен для принятия срочных действий при возникновении острых гуманитарных потребностей до поступления средств от доноров. ЦЧОФ управляется ДГВ (Нью-Йорк) — под руководством Генерального секретаря — заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, выступающим в качестве координатора чрезвычайной помощи. Право расходовать средства было передано координатору в целях обеспечения быстрых ответных действий в случае чрезвычайных ситуаций. Например, в конце 1994 года гуманитарные учреждения получили от ЦЧОФ 110 млн. долл. для срочного финансирования чрезвычайной помощи в более чем 30 случаях. 90 процентов этой суммы было возвращено в Фонд.

103. Сектор координации помощи ДГВ считает необходимым провести обследование для определения вариантов использования ЦЧОФ в случаях сложных чрезвычайных ситуаций и крупных стихийных бедствий. Инспектор хотел бы выразить свою поддержку проведению такого обследования. Объем ресурсов ЦЧОФ и некоторые ограничения по их использованию по-прежнему необходимо учитывать в целях обеспечения постоянной эффективности. На сорок девятой сессии Генеральной Ассамблеи государства-члены рассмотрели эти вопросы, а также необходимость увеличения ресурсов ЦЧОФ и обеспечения их достаточного объема в любое время для принятия ответных действий в случае новых чрезвычайных ситуаций^{44/}.

104. Пытаясь обеспечить своевременное пополнение ресурсов ЦЧОФ и возмещение авансовых средств, ДГВ принял меры по укреплению существующих процедур в целях сокращения периода возмещения средств, поощрения частичных выплат, когда это возможно, и привлечения внимания доноров в призывах к совместным действиям до начала использования средств ЦЧОФ. Эти усилия, несомненно, предпринимаются в нужном направлении. Другие предложения предусматривали разрешение разумного использования средств ЦЧОФ в исключительных обстоятельствах для удовлетворения самых основных гуманитарных потребностей в случае длительных чрезвычайных ситуаций, а также создание в рамках ЦЧОФ дополнительного запаса средств в размере 30 млн. долл. США для поддержки срочных восстановительных и промежуточных мероприятий, осуществляемых организациями системы Организации Объединенных Наций. Однако любое увеличение средств ЦЧОФ, хотя и является оправданным, будет неэффективным без гарантий их своевременного пополнения. Тем не менее предложение создать в рамках ЦЧОФ дополнительный резервный запас в размере 30 млн. долл. США для проведения срочной восстановительной деятельности и промежуточных мероприятий не было принято ЭКОСОС.

Организации, получающие авансовые средства
из Центрального чрезвычайного оборотного фонда (ЦЧОФ),
по состоянию на 31 мая 1995 года



4. Другие механизмы координации

105. Объединенная консультативная группа по вопросам политики (ОКГП) представляет собой группу финансовых учреждений (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, МПП и МФСР), которую ежегодно неофициально возглавляет какое-либо из этих учреждений. Группа играет важную роль в осуществлении положений резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи по таким вопросам, как обеспечение общих изначальных условий деятельности, согласование циклов осуществления программ, расширение общей системы координатора-резидента, стандартизация программной терминологии, что позволило улучшить деятельность на местах и взаимодействие организаций, входящих в ОКГП. В целях лучшего взаимопонимания и согласования подходов к операциям по оказанию чрезвычайной помощи на последнем совещании ОКГП высокого уровня, которое состоялось в марте 1995 года в Риме, обсуждались, например, такие проблемы, как продолжение операций по оказанию чрезвычайной помощи/содействию развитию в Африке, а также стратегия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи беженцам и перемещенным лицам.

106. УВКБ, которое добивалось и получило статус наблюдателя при ОКГП, считает свое участие вполне достаточным. ДГВ не является членом ОКГП. Однако это означает, что ОКГП должна принимать меры для того, чтобы избежать дублирования мероприятий с другими координирующими органами, а также, в случае необходимости, привлекать ДГВ и УВКБ (ДГВ — в связи с координационными функциями, УВКБ — в связи с широким представительством на местах). В противном случае любые конкретные результаты были бы ограниченными.

107. Объединенная группа ЮНЕП/ДГВ по окружающей среде. ДГВ и ЮНЕП организовали объединенную группу в целях преодоления расхождений при оказании международной помощи в чрезвычайных экологических ситуациях. Объединенная группа финансируется и укомплектована ЮНЕП и входит в состав Сектора координации помощи ДГВ в Женеве. Группа располагает возможностями принятия срочных действий в случае таких чрезвычайных экологических ситуаций, как химические или нефтяные загрязнения. Группа также согласилась проводить совместные мероприятия с соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций, например с Международным агентством по атомной энергии, Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций, Секретариатом Базельской конвенции и Международным регистром потенциально токсичных химических веществ, для упорядочения механизма принятия ответных действий в случае чрезвычайных экологических ситуаций.

С. Операции на местах

108. Все учреждения сходятся во мнении, что национальное правительство в принципе несет ответственность за координацию всей международной помощи. В большинстве ситуаций, когда действует эффективная правительственная администрация, Организация Объединенных

Наций имеет возможность поддерживать правительственные координационные учреждения или обеспечивать координацию на уровне страны от имени правительства и при участии его представителей. Координатор-резидент, координатор гуманитарной помощи и Группа по ликвидации последствий стихийных бедствий Организации Объединенных Наций, в случае необходимости, оказывают правительству поддержку. Вместе с тем при отсутствии или ослаблении правительственных и внутренних структур резко осложняются координация и оказание гуманитарной помощи.

109. Некоторые учреждения по оказанию чрезвычайной помощи полагают, что в исключительных ситуациях, когда отсутствует эффективное правительство, когда руководство оспаривается или когда различные районы страны контролируются или управляются различными соперничающими группировками, Организация Объединенных Наций должна подключаться к решению проблемы. Действуя от имени международного сообщества в целом, она должна взять на себя некоторые общие координационные функции, обычно выполняемые суверенным правительством, а также на прагматичной основе поддерживать любые возможные контакты с различными сторонами. Вместе с тем такой подход подрывает самостоятельные действия конкретной страны.

110. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций и действующая в стране Группа по ликвидации последствий стихийных бедствий Организации Объединенных Наций (ГПСБ ООН), согласно МПК, выступают в качестве передового отряда, который первым реагирует на новую чрезвычайную ситуацию, и они обычно должны иметь отработанные механизмы координации до возникновения сложной чрезвычайной ситуации. ГПСБ ООН, руководимая ДГВ, объединяет действия учреждений Организации Объединенных Наций, представленных в пострадавшей стране, и зачастую подключает к этому неправительственные организации^{45/}. В случае своего назначения координатор гуманитарной помощи будет впоследствии использовать и опираться на этот механизм ГПСБ, что необходимо при выполнении им/ей своих обязанностей в случае сложных чрезвычайных ситуаций.

1. Механизмы координации на местах

111. Механизмы координации на местах меняются в зависимости от конкретной чрезвычайной ситуации, и иногда эти структуры могут являться частью отделений ПРООН в стране, которые расположены почти в каждом уголке земного шара. Имеют место случаи, когда функции отделения ПРООН в стране расширяются и предусматривают поддержку координаторов-резидентов и/или координаторов гуманитарной помощи. Например, если назначен координатор гуманитарной помощи, то его/ее бюро укомплектовывается персоналом при содействии ДГВ, в зависимости от состава отделения ПРООН в стране. Так, на Гаити в составе отделения ПРООН в стране есть сотрудник по гуманитарным вопросам.

112. Имеют место случаи, когда бюро координатора гуманитарной помощи действует самостоятельно либо когда бюро является частью отдела операций по поддержанию мира.

Например, в Руанде Отделение Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи ДГВ (ЮНРЕО) действовало независимо от отделения ПРООН в стране и существовало на добровольные взносы. С другой стороны, Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи в Мозамбике (ЮНОХАК) — отделение ДГВ на месте — было частью более широкой Операций Организации Объединенных Наций в Мозамбике (ЮНОМОЗ) и финансировалось за счет налогооблагаемых взносов на операции по поддержанию мира, а не за счет добровольных взносов государств-членов. Аналогичным образом, в Бурунди, где отсутствует отделение ПРООН в стране, два сотрудника по гуманитарным вопросам действуют в составе Отделения СПГС.

113. ДГВ попытался определить и установить общие тенденции для различных вспомогательных отделений на местах и механизмов координации. В целом координационные отделения на местах бывают следующими:

а) Центры по координации деятельности на местах (ЦКДМ) обычно создаются для решения вопросов, связанных со стихийными бедствиями. Однако здесь есть исключения: ЦКДМ действовали в Руанде, хотя там имела место сложная чрезвычайная ситуация. Наличие ЦКДМ свидетельствует об известной степени стабильности правительства.

б) Группы координации на местах (ГКМ) были созданы ДГВ в странах, пострадавших от незначительных сложных чрезвычайных ситуаций, например в государствах, не являющихся независимыми, в ответ на конкретные призывы крупных стран-доноров относительно создания единой межучрежденческой структуры. В некоторых ГКМ действует система представления докладов, с помощью которой новая информация об основных политических, экономических и гуманитарных явлениях регулярно направляется в ДГВ в Женеве и Нью-Йорке для изучения. Эти доклады используются для ознакомления доноров и общественности с происходящими событиями и изменениями приоритетов в потребностях чрезвычайной помощи. Они также являются ценным справочным материалом для подготовки регулярных отчетов о положении в области оказания гуманитарной помощи, которые направляются системе Организации Объединенных Наций и донорам.

с) Центры по гуманитарным операциям (ЦГО) используются в случае крупных сложных чрезвычайных ситуаций, как, например, в Сомали, когда участвовали все представители по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи.

114. Недавно были предприняты попытки установить стандартную процедуру для отделений на местах в зависимости от характера чрезвычайной ситуации, в которой, как предполагается, они должны действовать. В интересах планирования были определены три вида "гипотетических координационных механизмов" для поддержки координатора-резидента/координатора гуманитарной помощи на местах. Хотя они и не были официально утверждены, эти механизмы перечислены ниже в качестве примера необходимой

прагматической поддержки и возможных видов отделений на местах в случае чрезвычайных ситуаций — от незначительных до крупных и сложных.

115. Первый вид отделений на местах предназначен для урегулирования предкризисной или возникающей чрезвычайной ситуации. В предкризисной ситуации координационные мероприятия уже, возможно, осуществлены координатором-резидентом Организации Объединенных Наций, но требуют дополнительного персонала для борьбы с потенциальной или незначительной чрезвычайной гуманитарной ситуацией. Дополнительный персонал необходим для оценки чрезвычайной ситуации, планирования непредвиденных действий и обработки возросшего потока информации.

116. Второй вид отделений на местах предназначен для урегулирования разрастающегося гуманитарного кризиса или новой сложной чрезвычайной ситуации, масштабы и предполагаемая продолжительность которой не установлены. В данном случае ситуация требует большего количества официальных договоренностей по вопросам координации и/или интенсивного планирования в целях поддержки прогнозируемых или начальных этапов ответных гуманитарных действий. Затем деятельность по координации возглавляет либо координатор-резидент Организации Объединенных Наций, либо официально назначенный координатор гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций. В целях подготовки резервного потенциала, сотрудников по вопросам координации, снаряжения, а также набора небольшого числа сотрудников должно быть сделано предупреждение об опасности.

117. Третий вид отделений на местах создается в случае крупнейшей чрезвычайной ситуации, которая характеризуется широкомасштабным гуманитарным кризисом и требует значительной гуманитарной помощи со стороны учреждений Организаций Объединенных Наций, НПО и других международных организаций, а также предполагает проведение крупномасштабных мероприятий и участие дополнительного персонала. В этом случае координатор чрезвычайной помощи признает наличие сложной чрезвычайной ситуации и назначается координатор гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций. Необходимое присутствие на местах обеспечивается за пределами столицы. Возрастают потребности в оценке, планировании, поддержке гуманитарных организаций, средствах связи и информационном обслуживании. Могут также потребоваться специальные группы для координации оказания помощи внутренне перемещенным лицам, или для реализации программ разминирования, или для обеих целей.

2. Руководство

118. В сложных чрезвычайных ситуациях, "когда возникают условия, которые ограничивают возможности решения проблемы, дополнительные преимущества от координации (часто) ставятся под угрозу. В решениях, положенных в основу устранения таких препятствий (например, участие специальных представителей в поисках решений с политическим руководством), нередко косвенным образом смешиваются цели политической и гуманитарной

помощи. В случае чрезвычайной ситуации появляется целая группа координаторов, которые, по-видимому, выполняют не всегда согласованные задачи^{45/}.

119. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций, который часто является представителем-резидентом ПРООН, действует на страновом уровне от имени координатора чрезвычайной помощи и, как предполагается, осуществляет руководство среди организаций системы Организации Объединенных Наций. В соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи он/она способствует обеспечению готовности системы Организации Объединенных Наций и содействует быстрому переходу от чрезвычайной помощи к развитию. "Он/она, как правило, координирует гуманитарную помощь системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, а также несет общую ответственность за оперативную деятельность системы и ее координацию в целях развития, проводимую на страновом уровне"^{47/}. Он/она осуществляет "руководство группой по ликвидации последствий стихийных бедствий; контроль за безопасностью и охраной персонала Организации Объединенных Наций; участие в работе контрольной группы по раннему предупреждению; руководство представителями других учреждений Организации Объединенных Наций"^{48/}. В случаях, когда официальный координатор гуманитарной помощи не назначается, координатор-резидент осуществляет функции в связи с чрезвычайными ситуациями, включая сложные чрезвычайные ситуации^{49/}. По всем мероприятиям, связанным с оказанием чрезвычайной помощи, координатор-резидент представляет доклады координатору чрезвычайной помощи и действует под его руководством, а также, в случае необходимости, информирует ДПВ, ДОПМ и ПРООН. В случае назначения он/она также представляет доклады Специальному представителю Генерального секретаря^{50/}.

120. Административный комитет по координации (АКК) и его вспомогательные подразделения отвечают за поддержку деятельности системы координатора-резидента^{51/}. Управление поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций в рамках ПРООН (УПОС), которое начало функционировать в октябре 1994 года, также возглавляет и координирует деятельность всех координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций на местах^{52/}.

121. Согласно данным ПРООН, координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций, ответственные за координацию деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций на уровне страны, несут ответственность за: а) предупреждение чрезвычайных ситуаций, б) оказание чрезвычайной помощи и с) восстановительные мероприятия. Это предполагает следующее:

а) Предупреждение чрезвычайных ситуаций:

1. Использование документа о национальной стратегии и других программных и информационных материалов для определения степени уязвимости страны от стихийных и антропогенных бедствий, а также проведение, в сотрудничестве с

ГПСБ и национальными властями, мероприятий по предупреждению стихийных бедствий, смягчению последствий и повышению готовности.

2. В консультации с ДПВ, ДГВ и ПРООН, а также в сотрудничестве с ГПСБ в стране создание и обеспечение деятельности системы раннего предупреждения, которая сообщает правительствам и международному сообществу о грозящей опасности.

3. В сотрудничестве с ДГВ и ПРООН создание Программы по обучению навыкам управления деятельностью в условиях стихийных бедствий, а также поддержка последующей деятельности правительства по созданию национального потенциала предупреждения стихийных бедствий, смягчения последствий и повышения готовности.

4. В странах с высоким уровнем уязвимости и потенциальной опасностью возникновения кризиса использование превентивной дипломатии наряду с подготовкой проектов и программ с быстрой отдачей в области развития, которые должны быть сформулированы, в случае необходимости, ПРООН и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, а также координация инициатив, направленных на предотвращение надвигающихся стихийных и иных бедствий.

5. В странах с высоким уровнем вероятности возникновения чрезвычайной ситуации или кризиса и при широком сотрудничестве с национальными властями руководство подготовкой призывов Организации Объединенных Наций в области развития для мобилизации международных ресурсов в целях осуществления превентивных действий Организации Объединенных Наций в области развития.

b) Чрезвычайная помощь:

1. Координатор-резидент должен информировать штаб-квартиру ПРООН о любых дополнительных потребностях в ресурсах, включая потребности в персонале, для выполнения функций координатора гуманитарной помощи при сохранении оптимального уровня присутствия в интересах развития.

2. Во всех случаях, когда координатор-резидент руководит действиями по мобилизации ресурсов в целях предупреждения стихийных бедствий и поощрения развития, такие призывы должны осуществляться в координации с призывами к совместным действиям ДГВ.

c) Восстановительные мероприятия:

1. Деятельность по согласованию работы системы Организации Объединенных Наций и других учреждений в области развития в целях оказания помощи стране в восстановлении и реабилитации.

2. Мобилизация системы Организации Объединенных Наций для оказания помощи национальным властям при подготовке и разработке стратегии и программы национальной реконструкции и восстановления, которые ведут к устойчивому развитию людских ресурсов^{53/}.

122. Координатор гуманитарной помощи. Координатор гуманитарной помощи (иногда им может быть координатор-резидент Организации Объединенных Наций в соответствии с кругом ведения МПК) является "непосредственным представителем координатора чрезвычайной помощи (или заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, ДГВ) в случаях, связанных со сложными чрезвычайными ситуациями". Однако если в данную страну назначается Специальный представитель Генерального секретаря, координатор гуманитарной помощи будет действовать под общим руководством СПГС. Кроме того, координатор гуманитарной помощи обязан представлять доклады непосредственно в штаб-квартиру своего учреждения, если оно было определено координатором чрезвычайной помощи как ведущее учреждение по оказанию гуманитарной помощи^{54/}.

123. Основная функция координатора гуманитарной помощи "заключается в том, чтобы способствовать и обеспечивать быстрое, эффективное и скоординированное оказание гуманитарной помощи лицам, серьезно пострадавшим в результате сложной чрезвычайной ситуации"^{55/}. Он/она отвечает за основное распределение работ в начале возникновения чрезвычайной ситуации не только между учреждениями системы Организации Объединенных Наций, но и (насколько это возможно) другими учреждениями, а также обеспечивает выполнение этих работ^{56/}. Круг ведения координатора гуманитарной помощи МПК предусматривает следующее:

a) Созыв совещаний ГПСБ, проводимых в стране для решения вопросов, связанных со сложной чрезвычайной ситуацией, и выполнение на них функций председателя, а также оказание необходимой секретариатской поддержки ГПСБ.

b) Достижение договоренности об основном разделении обязанностей среди учреждений системы Организации Объединенных Наций, в соответствии с их соответствующими мандатами и возможностями, а также сотрудничество с другими учреждениями по оказанию чрезвычайной помощи в целях достижения аналогичных договоренностей между большим числом таких организаций.

c) Обеспечение соответствующими учреждениями эффективной межучрежденческой координации в рамках конкретных направлений деятельности и эффективная координация общей материально-технической поддержки операции по оказанию чрезвычайной помощи.

d) Деятельность в качестве координационного центра для обсуждения с организациями по оказанию чрезвычайной помощи основных вопросов, которые представляют интерес для всех учреждений, например уровень зарплаты местного персонала,

трудности, связанные с таможенной процедурой и политикой, разрешениями правительства на поездки и пересечение границы, а также ведение диалога с соответствующими сторонами.

e) Содействие предоставлению ключевых вспомогательных услуг для большого числа организаций по оказанию чрезвычайной помощи, например в области связи и транспорта.

f) Обеспечение консультаций с правительственными и национальными учреждениями по вопросам, касающимся планирования и осуществления гуманитарной помощи.

g) Содействие мероприятиям в области связи и обеспечение общей координации, с одной стороны, между системой Организации Объединенных Наций и другими учреждениями по оказанию гуманитарной помощи, а с другой — с соответствующими компонентами двусторонних вооруженных сил и/или военным компонентом операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, в случае их присутствия. Это также включает содействие в решении проблем, вызывающих общую озабоченность учреждений по оказанию гуманитарной помощи.

h) Контроль за гуманитарными потребностями и выявление конкретных различий в деле оказания гуманитарной помощи, а также сотрудничество с Организацией Объединенных Наций и другими учреждениями в деле устранения подобных различий, прежде чем они станут критическими.

i) Содействие текущему стратегическому планированию оказания чрезвычайной помощи, включая раннее оповещение о крупных изменениях потребностей или возможностей доставки, а также непредвиденное планирование в случае их возникновения.

j) Контроль за оказанием гуманитарной помощи Организацией Объединенных Наций особым группам населения, например внутренне перемещенным лицам, демобилизованным солдатам, а также содействие оказанию такой помощи, с тем чтобы она предоставлялась соответствующим и своевременным образом. Ответственность за координацию подобной деятельности Организации Объединенных Наций (если только такая координация не была возложена координатором чрезвычайной помощи на конкретное учреждение).

к) Сотрудничество с учреждениями, ответственными за планирование и осуществление мероприятий по реабилитации и развитию, в целях обеспечения того, чтобы мероприятия по реабилитации были начаты, как только это станет возможным, и чтобы деятельность по оказанию чрезвычайной помощи была запланирована и осуществлялась с учетом ее долгосрочных последствий.

124. Кроме того, предполагается, что координатор гуманитарной помощи, согласно МПК, координирует разработку общей стратегии оказания гуманитарной помощи и плана действий учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая разработку первоочередных задач помощи и согласованных совместных подходов, а также координирует их пересмотр и корректировку в связи с изменениями условий и потребностей. Он/она координирует подготовку межучрежденческих призывов к совместным действиям по оказанию гуманитарной помощи в случае соответствующих сложных чрезвычайных ситуаций и сотрудничает с учреждениями как на местах, так и на уровне штаб-квартиры в целях обеспечения реализации таких действий. И наконец, он/она контролирует выделение средств в ответ на такие призывы, обращая внимание доноров на важнейшие нерешенные проблемы и содействуя межучрежденческим усилиям по мобилизации ресурсов как непосредственно в стране, так и на уровне штаб-квартиры.

125. Специальный представитель Генерального секретаря (СПГС). "СПГС должен осуществлять руководство и координацию деятельности по достижению политических и оперативных целей с полным учетом проводимых гуманитарных операций и в соответствии с постоянными мандатами Генеральной Ассамблеи. Соответственно СПГС должен обеспечивать достижение соответствующих договоренностей на национальном уровне в отношении проведения консультаций и координации, а также следить за тем, чтобы различные стороны, вовлеченные в гуманитарную деятельность, поддерживали тесный диалог с теми, кто занимается проведением операций по поддержанию мира"^{57/}. СПГС пользуется поддержкой координатора-резидента и/или координатора гуманитарной помощи в стране.

126. Для СПГС не существует официального круга полномочий. Учреждения считают его/ее высшим должностным лицом Организации Объединенных Наций в стране, которое представляет интересы Организации Объединенных Наций, а также основным выразителем политических, гуманитарных, военных и других решений Организации Объединенных Наций. ВОЗ рассматривает СПГС как лицо, ответственное за операции по поддержанию мира и за гуманитарную деятельность. По мнению УВКБ, роль Специального представителя заключается в политическом руководстве и управлении, а также в общей координации всей деятельности системы Организации Объединенных Наций в соответствующей стране. В ДПВ полагают, что СПГС должен нести общую ответственность за программы оказания чрезвычайной гуманитарной помощи на местах в координации с ДГВ, а также осуществлять политическое руководство операциями, которую он/она возглавляет.

127. Координатор чрезвычайной помощи. Координатор чрезвычайной помощи, который в целях координации использует Межучрежденческий постоянный комитет, призывы к совместным действиям, Центральный чрезвычайный оборотный фонд и реестр резервных потенциалов, назначается Генеральным секретарем для обеспечения совместной работы и тесного сотрудничества с соответствующими организациями и учреждениями системы ООН, занимающимися оказанием гуманитарной помощи, а также для установления тесных контактов между координаторами-резидентами, находящимися непосредственно в стране, и

руководства их деятельностью. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи определены следующие обязанности координатора чрезвычайной помощи, который является заместителем Генерального секретаря в Департаменте по гуманитарным вопросам:

- a) обрабатывать поступающие от пострадавших государств-членов просьбы об оказании чрезвычайной помощи, требующей скоординированного реагирования;
- b) осуществлять наблюдение за всеми чрезвычайными ситуациями посредством, в частности, систематического сбора и анализа информации в рамках раннего предупреждения с целью содействия Организации Объединенных Наций в деле оказания гуманитарной помощи в связи с такими чрезвычайными ситуациями, которые требуют скоординированного реагирования;
- c) организовывать, в консультации с правительством пострадавшей страны, совместные межучрежденческие миссии по оценке потребностей и готовить призывы Генерального секретаря к совместным действиям с последующей подготовкой периодических докладов о положении дел, включая информацию о всех источниках внешней помощи;
- d) активно содействовать, в том числе, в случае необходимости, посредством проведения переговоров, обеспечению доступа оперативных организаций в районы чрезвычайных ситуаций в целях быстрого оказания чрезвычайной помощи путем получения согласия всех заинтересованных сторон;
- e) управлять, в консультации с заинтересованными оперативными организациями, Центральным чрезвычайным оборотным фондом и оказывать помощь в мобилизации ресурсов;
- f) служить для правительств и межправительственных и неправительственных организаций главным координационным центром в связи с операциями Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи и, в случае целесообразности и необходимости, использовать их возможности по оказанию чрезвычайной помощи, в том числе путем проведения консультаций в качестве Председателя Межучрежденческого постоянного комитета;
- g) предоставлять сводную информацию, включая раннее предупреждение о чрезвычайных ситуациях, всем заинтересованным правительствам и властям, прежде всего пострадавших стран и стран, подверженных стихийным бедствиям, используя возможности организаций системы ООН и другие имеющиеся источники;
- h) активно содействовать, в тесном сотрудничестве с заинтересованными организациями, в осуществлении плавного перехода от оказания чрезвычайной помощи к

восстановлению и реконструкции по мере завершения операций по оказанию чрезвычайной помощи, проводимых под его/ее эгидой;

i) подготавливать годовой доклад для Генерального секретаря о координации чрезвычайной гуманитарной помощи, включая информацию о Центральном чрезвычайном оборотном фонде, который представляется Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет.

128. Другие функции персонала. Персонал на местах выполняет и другие задачи, однако до настоящего времени не утвержден официальный круг полномочий сотрудников. Вместе с тем ДГВ и ПРООН принимали меры для уточнения задач, по крайней мере, следующих сотрудников: заместителя координатора гуманитарной помощи; старшего сотрудника по вопросам чрезвычайной помощи; сотрудника по вопросам операций; сотрудника по гуманитарным вопросам; сотрудника по планированию и оценкам; сотрудника по связям с НПО; сотрудника по административным вопросам; сотрудника по материально-техническому обеспечению; сотрудника по вопросам внутренне перемещенных лиц; сотрудника по вопросам связи; техника по связи; оператора по связи; специалиста по разминированию; и сотрудника по вопросам воздушных перевозок.

129. Ведущее учреждение. По мнению ДГВ, термин "ведущее учреждение" обычно используется внутри системы Организации Объединенных Наций и не имеет отношения к юридическому или законодательному смыслу этого слова. Ведущее учреждение означает учреждение, которое руководит определенной деятельностью в конкретной ситуации непосредственно в стране, что также предполагает косвенную поддержку других учреждений. В условиях кризиса, когда в основном осуществляется деятельность, связанная с мандатом конкретного учреждения, его представитель, вероятнее всего, будет избран в качестве координатора гуманитарной помощи. Это относится, например, к случаям массовых перемещений населения, когда ведущая роль принадлежит УВКБ. В определенной степени это обеспечивает своевременное осуществление координационных мероприятий. Если рассматривать ДГВ в непосредственном страновом контексте, то он является "ведущим учреждением" Организации Объединенных Наций, которое занимается координацией чрезвычайной гуманитарной помощи.

130. Концепция ведущего учреждения имеет свои преимущества в сложных чрезвычайных ситуациях, когда имеют место следующие факторы:

a) ведущее учреждение является самым представительным, уже присутствует в конкретном районе и может обеспечить основанную на информации координацию на ранних этапах чрезвычайной ситуации;

b) ресурсы для координационных мероприятий имеются в наличии и отсутствует необходимость в их мобилизации, что сводит к минимуму как расходы, так и возможности возникновения дополнительных бюрократических проволочек;

c) ведущее учреждение пользуется авторитетом и может вести переговоры при выполнении координационных функций с представителями правительства и другими учреждениями.

131. Таким образом, выбор ведущего учреждения зависит от конкретной ситуации. Роль УВКБ как ведущего учреждения в некоторых ситуациях, связанных с беженцами, внутренне перемещенными лицами и/или репатриантами, является весьма позитивной. Другие оперативные учреждения, например ФАО и МПП, также подходят для выполнения аналогичной роли ведущего учреждения в области оказания помощи сельскому хозяйству, реабилитации и распределения чрезвычайной продовольственной помощи, соответственно. При наличии ведущего учреждения другим оперативным учреждениям может быть поручено выступать в качестве вспомогательных органов и выделять сотрудников для выполнения общих задач. Поэтому концепция ведущего учреждения может способствовать дополнительной мобилизации усилий под единым руководством Организации Объединенных Наций. Вместе с тем она требует дальнейшего разъяснения и оперативного уточнения в отличие от координационных механизмов, уже имеющихся в штаб-квартирах и на местах.

3. Резерв людских ресурсов в распоряжении ДГВ

132. Резервная группа Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАК). Резервная группа ЮНДАК состоит из 41 эксперта по вопросам управления в условиях чрезвычайных ситуаций и сотрудников ДГВ по вопросам координации чрезвычайной помощи, которых предоставили двенадцать европейских стран-доноров в качестве постоянного резерва. ДГВ готовится включить в состав своей Группы ЮНДАК одно из латиноамериканских подразделений.

133. Когда происходит крупное внезапное стихийное бедствие, Резервная группа ЮНДАК обычно направляется в район стихийного бедствия для оказания помощи местным и национальным властям, координатору-резиденту и ГПСБ ООН в определении потребностей в международной помощи и, в случае необходимости, для осуществления координации на месте. Оценка на месте включает определение характера стихийного бедствия; ущерба, в том числе вторичной опасности; последствий для населения; текущей деятельности по оказанию чрезвычайной помощи и местных возможностей реагирования; потребностей в международной помощи; средств доставки международной помощи; и предполагаемого развития событий^{58/}.

134. С момента своего создания в 1993 году Резервная группа ЮНДАК в основном использовалась при стихийных бедствиях. Однако ее можно использовать и в сложных чрезвычайных ситуациях, о чем свидетельствуют опыт Руанды и процедуры оценки,

изложенные ниже. Например, в 1994 году Группа участвовала в мероприятиях ДГВ по разрешению чрезвычайной ситуации в Руанде, а также была направлена в Кигали, где она учредила Центр координации операций на местах (ЦКОМ), который, на момент издания этого доклада, по-прежнему действует.

135. Успешная процедура оценки в случаях стихийных бедствий может и должна использоваться в сложных чрезвычайных ситуациях. Она включает: а) определение информации, которая необходима тем, кто пользуется этой оценкой, например координатору-резиденту; б) применение стандартных показателей для оценки воздействия, например ежедневный уровень смертности по сравнению с международными нормами; и в) выявление первоочередных потребностей в отличие от повседневных нужд. При определении первоочередных потребностей в ходе оценки следует проводить разграничения между тем, что является нормой для данного района, и тем, что происходит в результате стихийного бедствия (которым может быть гражданская война), с целью предоставления чрезвычайной продовольственной помощи, медицинского обслуживания и оказания другого содействия на соответствующем уровне. Группа по оценке также должна знать о том давлении, которое оказывают пострадавшая страна и другие участники при определении потребностей. Например, вполне может быть оправдана рекомендация "какая-либо дополнительная помощь не требуется", несмотря на сообщения средств массовой информации и политиков о необходимости такой помощи^{59/}.

136. Следующие процедуры представляют собой руководящие принципы, которыми пользуется ЮНДАК при проведении миссии по оценке.

а) Первоначальная оценка ситуации и потребностей должна проводиться на раннем, решающем этапе в целях определения, по крайней мере, следующих факторов: воздействия чрезвычайной ситуации; выявления уязвимых групп населения; масштабов ответных действий пострадавшей страны и ее внутренних возможностей; масштабов ответных действий со стороны международного сообщества; наиболее срочных потребностей и возможных путей их эффективного удовлетворения; а также географических районов, нуждающихся в проведении тщательной оценки.

б) Межучрежденческая миссия, не связанная с Резервной группой ЮНДАК, направляется для проведения тщательного анализа средне- и долгосрочных потребностей в области реабилитации/восстановления, возникших в результате чрезвычайной ситуации.

в) В случае таких чрезвычайных ситуаций, как землетрясения, когда рушатся здания, первоочередной задачей является определение потребностей в отправке международных поисково-спасательных групп. При наличии такой потребности Группа издает рекомендацию по мобилизации и организует на месте координацию международных усилий.

d) Этот первоначальный сбор информации необходим до принятия рекомендаций в целях определения и постановки первоочередных задач по осуществлению мероприятий. Рекомендации должны быть понятными, предусматривать использование местных материалов и систем, а также должны быть как можно более приемлемыми для пострадавшей страны^{60/}.

137. Кроме того, в сложных чрезвычайных ситуациях можно использовать списки, которые были подготовлены в качестве вспомогательного средства для ориентировки группы ЮНДАК при проведении ею оценок. Эти списки, в основном предназначенные для внезапных стихийных бедствий (землетрясения, циклоны, извержения вулканов, наводнения и т. д.), включают базовую информацию, необходимую и в случаях других чрезвычайных ситуаций. Структура такого списка соответствует структуре докладов о положении на местах, направляемых координатором гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в ДГВ, и докладов ДГВ о положении, которые рассылаются из Женевы по всему миру в учреждения, занимающиеся вопросами борьбы со стихийными бедствиями^{61/}.

138. Международные поисково-спасательные группы. В тех чрезвычайных ситуациях, когда имеет место разрушение зданий, например в случае крупного землетрясения, поразившего городские районы, ДГВ в консультации с ПРООН предупреждает Международную консультативную группу по поисково-спасательным операциям (ИНСАРАГ) о необходимости направить поисково-спасательные группы в район стихийного бедствия. Эти группы направляются из различных стран в целях организации координации международных усилий на местах. ИНСАРАГ представляет собой группу в составе приблизительно 10 стран, в которую входят Руководящая группа, три региональные группы (для Африки/Европы, Северной и Южной Америки и Азии/Тихоокеанского региона), а также межрегиональные рабочие группы.

139. Военные ресурсы и средства гражданской обороны (ВРСГО). ВРСГО включает персонал, оборудование, предметы снабжения и услуги, которые в порядке помощи предоставляются иностранными военными организациями и организациями гражданской обороны в рамках предоставления международной помощи в случае стихийных бедствий^{62/}. В соответствии с согласованной процедурой, установленной в Руководящих принципах, принятых на конференции в Осло в мае 1994 года, и в контексте положений резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи ВРСГО предоставляет технологию и средства по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях, включая самолеты, вертолеты, корабли, оборудование для ядерной/биологической/химической дезактивации и полевые госпитали в целях преодоления последствий крупных стихийных бедствий. Их структуры ориентированы на полностью независимое, автономное и оперативное принятие незамедлительных ответных мер и обеспечение быстрого реагирования^{63/}.

140. В принципе сотрудники ВРСГО при выполнении миссии по оказанию чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий не вооружены и носят национальную форменную одежду. В случае стихийного бедствия ответственность за обеспечение надлежащей безопасности для сотрудников ВРСГО возлагается на получающее помощь государство.

Помощь по линии ВРСГО предоставляется бесплатно и покрывается за счет средств, не относящихся к деятельности в области международного развития^{64/}. Личный состав национальных вооруженных сил, персонал национальной сети гражданской обороны и защиты гражданского населения имеют, с учетом накопленного ими опыта, широкие возможности для оказания помощи ДГВ и основным учреждениям системы Организации Объединенных Наций в осуществлении их гуманитарных мандатов и в эффективной доставке чрезвычайной помощи, в том числе в случае сложных чрезвычайных ситуаций^{65/}.

141. "Белые каски" (БК). Резервные механизмы для принятия ответных мер в случае стихийных бедствий, такие как ЮНДАК и ВРСГО представляются достаточными. В случае сложных чрезвычайных ситуаций, а также при осуществлении этапов гуманитарной помощи по реабилитации и восстановлению имеются возможности для совершенствования. Недавняя инициатива Добровольцев Организации Объединенных Наций и Аргентины предусматривает участие "белых касок" (БК) в проведении начальных мероприятий в случае чрезвычайной ситуации и в осуществлении первых этапов реабилитации. "Белые каски" могут содействовать мобилизации имеющегося местного опыта, активизировать работу ранее созданных местных НПО и организаций на уровне общин, а также помогать в реализации и продвижении новых договоренностей^{66/}. В этой связи государственный секретарь Аргентины заявил в ЭКОСОС: "Привлекательность предложения о "белых касках" состоит в том, что их деятельность выходит за рамки национальных границ и нацелена на участие в мероприятиях Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи и сотрудничеству в области развития"^{67/}.

142. Учитывая прошлый опыт, когда Добровольцы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с органами Организации Объединенных Наций оказывали помощь в реализации различных мероприятий, использование "белых касок" может предусматривать следующее:

а) обеспечение срочных поставок продовольствия и непродовольственных материалов (например, для строительства жилья), а также оказание услуг (например, оказание основных медицинских услуг, проведение санитарно-эпидемиологических мероприятий) лицам, пострадавшим от принудительной миграции;

б) оказание помощи местным подразделениям по координации чрезвычайной помощи, включая предоставление необходимых консультаций и использование местных управленческих возможностей в целях содействия эффективному доступу к пострадавшему населению;

в) содействие в регистрации при возвращении, а также в материально-техническом обеспечении и техническом обслуживании при расселении и репатриации беженцев и внутренне перемещенных лиц;

- d) содействие контролю за соблюдением прав человека и обеспечение защиты прав человека наряду с мерами по укреплению доверия и предотвращению конфликтов и/или урегулированию на местном уровне;
- e) содействие в усилиях по демобилизации, переподготовке и реинтеграции;
- f) поддержка реорганизации/предоставления местных услуг (например, деятельности медицинских центров, распределения продовольствия и выделения жилья); и
- g) оказание помощи лицам, пострадавшим в результате принудительного перемещения населения, в деле возвращения в страны их происхождения или интеграции в странах их убежища^{68/}.

143. Инициатива ДГВ использовать процесс призывов к совместным действиям в целях сбора средств в связи с деятельностью "белых касок" является добрым начинанием. Как только инициатива "белых касок" станет реальной и появятся группы добровольцев для выполнения заданий на местах, станет возможным включить в процесс призывов к совместным действиям положение об использовании добровольцев из числа "белых касок" в операциях Организации Объединенных Наций^{69/}. Положительным фактором является также основная программа подготовки кадров для добровольцев из числа "белых касок". Она предусматривает обучение задачам и методам управления в случае стихийных бедствий; методам оценки риска и масштабов стихийного бедствия; приемам обращения с перемещенными лицами в условиях гражданского конфликта; обращению со средствами информации и связи; а также методике снятия стресса.

144. Следует серьезно рассмотреть инициативу "белых касок" по реинтеграции внутренне перемещенных лиц. В рамках системы Организации Объединенных Наций представитель Генерального секретаря, занимающийся вопросами внутренне перемещенных лиц, рассматривает связанные с этими лицами проблемы. Представитель занимается подборкой и оценкой действующих правовых норм в области защиты внутренне перемещенных лиц и выявлением пробелов в действующем международном праве и международном гуманитарном праве. МПК также рассматривает вопросы, связанные с внутренне перемещенными лицами, и предоставляет рекомендации МПК и его Рабочей группе через координатора чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций.

4. Силы по поддержанию мира как резерв для оказания гуманитарной помощи

145. Операции по поддержанию мира подразумевают присутствие Организации Объединенных Наций в районе конфликта с согласия государств или, в случае необходимости, других соответствующих органов и являются временным механизмом для сдерживания боевых действий, предотвращения возобновления военных операций и восстановления международного мира и безопасности. Функции операций по поддержанию мира традиционно

включают соблюдение прекращения огня, или согласие на проведение линий демаркации, или отвод войск. В последние годы эти функции были дополнены наблюдением за проведением выборов, поставками гуманитарной помощи, содействие в реализации процесса национального примирения и восстановление социальной, экономической и административной инфраструктуры государства^{70/}. Предполагается, что операции по поддержанию мира осуществляются с согласия сторон, что сила используется только в целях самозащиты и что в условиях конфликта соблюдается беспристрастность^{71/}. Эти три принципа получили новое толкование, если не были полностью отменены, в ходе недавних крупных операций по поддержанию мира^{72/}.

146. Операции по поддержанию мира не следует путать с мерами по обеспечению мира, которые, в соответствии с главой VII Устава, осуществляются силами Организации Объединенных Наций в рамках их мандата или государствами, группами государств или региональными объединениями на основе приглашения соответствующего государства или с разрешения Совета Безопасности. Силы, обеспечивающие установление мира, выполняют конкретную задачу и имеют право использовать принудительные меры для выполнения своего мандата^{73/}.

147. Гуманитарные учреждения используют резервные людские ресурсы и силы по поддержанию мира в исключительных обстоятельствах и в тех случаях, когда другие средства, имеющиеся в распоряжении этих учреждений, оказываются недостаточными. Последствия для гуманитарных принципов, которые могут возникнуть в связи с использованием военных ресурсов или в результате сотрудничества с вооруженными силами в чрезвычайных ситуациях, являются сложными и многочисленными. Однако можно предложить следующие меры, с тем чтобы вооруженные силы оказывали необходимую помощь, особенно на ранней стадии сложной чрезвычайной ситуации:

a) Использовать менее навязчивые формы взаимодействия, что было успешно продемонстрировано в период кризиса в Руанде. Это предполагает оказание военной помощи в ответ на просьбу и в соответствии с потребностями в проведении гуманитарных операций.

b) Рассмотреть вопрос о том, чтобы при сопровождении гуманитарных конвоев военнослужащие были одеты в гражданскую одежду; это отвлечет внимание от операции, что явится разумной дипломатической акцией.

c) Использовать вооруженные силы в программах по разминированию и ремонту дорог и ирригационных систем в целях укрепления доверия и демонстрации беспристрастности^{74/}.

148. Так, например, МККК завоевал признательность, доверие и повысил свою эффективность в результате недвусмысленной поддержки некоторых фундаментальных принципов. В соответствии с Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами к

ним МККК было поручено поддерживать использование норм международного гуманитарного права, единственной целью которого является защита жертв всех конфликтов, независимо от причины или правомерности использования вооруженных сил и независимо от того, какие вооруженные силы участвуют в конфликте^{75/}. Эмблема в виде красного креста означает, что данная миссия преследует определенные цели, что ее единственной задачей являются защита и оказание помощи всем жертвам вне зависимости от каких-либо соображений, с учетом лишь необходимости срочной помощи, что эта миссия не зависит от каких-либо политических сил или интересов и что она никогда не поддержит ни одну из воюющих сторон в конфликте^{76/}.

5. НПО и местные механизмы в качестве альтернатив вооруженным силам

149. Вполне естественно, что Организация Объединенных Наций предпочитает умение и гибкость, выбирая в качестве своих партнеров оперативные НПО, особенно накопившие опыт работы в зонах боевых действий. Для этого имеется ряд причин. Учреждения Организации Объединенных Наций действуют на пределе своих возможностей и по финансовым и иным соображениям, которые упомянуты ниже, не могут быстро перераспределять сотрудников между программами или в срочном порядке увеличивать штаты сотрудников. НПО могут гибко перебрасывать персонал и быстро расширять штат^{77/}.

150. НПО, хотя они и не представлены в Совете Безопасности, обладают значительным косвенным влиянием в кулуарах Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и в столицах основных государств—членов Совета. Они обладают широкими возможностями воздействия на средства массовой информации и общественное мнение. НПО являются бесценным источником информации о сложных чрезвычайных ситуациях вследствие прямых контактов на местах, неофициальных обменов мнениями в дипломатических и околодипломатических кругах, а также частых контактов с министерствами и средствами массовой информации в столицах стран-доноров. Эти связи между неправительственными и правительственными сферами деятельности являются новым и привлекательным элементом в работе Организации Объединенных Наций и были бы невозможны еще пять лет назад^{78/}.

151. Кроме того, с точки зрения нетто-переводов финансовых средств через НПО в развивающиеся страны направляется все возрастающий объем официального финансирования^{79/}. НПО в совокупности являются вторым, после двусторонних доноров, крупнейшим источником оказания помощи в целях развития и в случаях чрезвычайных ситуаций. Подобное смещение акцентов в финансировании может служить проявлением растущего нетерпения в связи с неэффективностью организаций системы Организации Объединенных Наций и соответствующего роста доверия к преимуществам с точки зрения оперативности и реальному подходу со стороны НПО^{80/}.

152. Такие учреждения, как УВКБ и, в меньшей степени, ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ и МПП, привлекают НПО в качестве привилегированных партнеров-исполнителей в случае кризисных ситуаций, требующих оказания чрезвычайной помощи. Например, УВКБ при осуществлении

своих программ стремится, по мере возможности, не полагаться исключительно на международные НПО, а скорее использовать местный опыт и другие надежные НПО. Эти организации получают свои средства от УВКБ и во всех практических мероприятиях полностью находятся под его контролем. Вместе с тем недостатком является то, что персонал этих организаций не является персоналом Организации Объединенных Наций и, следовательно, пользуется меньшей защитой в районах с высокой степенью риска^{81/}.

153. Одним из положительных примеров сотрудничества Организации Объединенных Наций с надежными НПО является программа разминирования в Афганистане. Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи Афганистану сначала создало службы для подготовки в Пакистане афганских специалистов по разминированию. Это было сделано при содействии военных экспертов, предоставленных несколькими странами-донорами, и при материально-технической поддержке армии Пакистана. Было подготовлено несколько тысяч специалистов по разминированию. Управление разработало круг полномочий и с самого начала учредило несколько афганских НПО для выполнения данной программы. Они полностью финансировались за счет Организации Объединенных Наций и были укомплектованы афганцами при наличии небольшого количества консультантов из числа экспатриантов. Общая координация осуществлялась сотрудниками программы разминирования Управления. Было создано Агентство по планированию мероприятий в области разминирования, а также несколько региональных учреждений по разминированию, находящихся под контролем Агентства по планированию.

D. Необходимые действия

154. Потребности в области координации могут быть различными: от привлечения дополнительных специалистов и использования имеющихся координационных механизмов до создания сложных структур по координации. Множество различных факторов, присутствующих в любой конкретной кризисной ситуации, до настоящего времени препятствуют предварительной разработке каких-либо стандартных мер в области координации, особенно на местах. Недавние усилия отработать координацию и координационные механизмы скорее касались деятельности на уровне штаб-квартир, а не на местах. Например, создание новых или обновленных подразделений, занимающихся чрезвычайными ситуациями, в большинстве крупных оперативных организаций в принципе является положительным фактором, как, например, в случае создания Отдела ДГВ по планированию и политике и его Группы быстрого реагирования. Однако проблема заключается в том, чтобы перевести межучрежденческую координацию на уровне штаб-квартир в практические руководящие принципы и стандартные оперативные процедуры на местах, а затем использовать их для совершенствования управления сложными гуманитарными операциями в целом.

155. В целях определения руководящих принципов для успешной координации деятельности на местах в качестве отдельных примеров приводятся следующие возможные общие принципы и факторы:

а) Помощь на местах предоставляется, по возможности, на самой ранней стадии с оказанием первоначальной помощи при первых признаках надвигающегося гуманитарного кризиса и до возникновения сложной чрезвычайной ситуации.

б) Все соответствующие специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, умение и опыт которых могут потребоваться для всесторонней оценки самых первоочередных потребностей, привлекаются с самого начала возникновения чрезвычайной ситуации. Немедленно устанавливаются контакты со всеми гуманитарными организациями, действующими в стране, включая НПО и другие организации. Координатор-резидент в сотрудничестве с Группой ООН по ликвидации последствий стихийных бедствий обеспечивает регулярное и полное поступление информации о деятельности всех участников гуманитарных акций. По мере возможности, правительство принимающей помощи страны оказывает содействие и активно участвует в координации чрезвычайной помощи. По возможности в сжатые сроки назначается координатор гуманитарной помощи, как только будет установлен или признан факт наличия сложной чрезвычайной ситуации.

в) Процесс призывов к совместным действиям является основой для согласованных программ и совместных усилий в деле оказания гуманитарной помощи. Для подготовки скоординированной программы оказания гуманитарной помощи необходимо участие всех гуманитарных организаций на местах в процессе призывов к совместным действиям (независимо от того, включены их проекты в призыв к совместным действиям или нет).

г) Все штаб-квартиры активно поддерживают местный координационный механизм, что необходимо для укрепления усилий по координации на местах.

е) Координация не зависит исключительно от личностей, доброй воли и интеллектуального руководства, а определяется наличием ресурсов и использованием местных средств^{82/}.

156. ДГВ также следует усилить свои организационные и управленческие мероприятия в области координации особо сложных чрезвычайных ситуаций. Некоторые учреждения считают, что ДГВ следует повысить избирательность и действовать более последовательно при разделении сфер деятельности между различными межучрежденческими структурами. Например, эти учреждения заявляют, что ДГВ имеет тенденцию поддерживать контакты исключительно с УВКБ и МПП. По мнению других, встречи с сотрудниками ДГВ зачастую носят характер брифингов, при этом не происходит никакого перераспределения задач или ответственности между учреждениями.

157. В целях более эффективного распределения сфер деятельности следует ставить меньший акцент на мандатах и больший — на ближайших задачах, с тем чтобы одновременно и единообразно учитывать потребности всех заинтересованных лиц. Однако вследствие высокой степени оперативной автономии, которой пользуются различные учреждения системы Организации Объединенных Наций, подобное изменение должно быть осуществлено путем консенсуса. Их традиционное нежелание координировать свои действия (в определенной степени) зачастую мешает ДГВ осуществлять эффективную координацию^{83/}.

158. С другой стороны, также важно, чтобы ДГВ избегал брать на себя выполнение всех оперативных функций на местном уровне, поскольку это, безусловно, приведет к дублированию функций других учреждений Организации Объединенных Наций и нарушит его общую задачу как координирующего учреждения. По мере возможности, операции на местах должны использовать потенциал других партнеров по оказанию чрезвычайной помощи, особенно когда необходимо преодолеть расхождения. При этом ДГВ следует полагаться на резервы людских ресурсов, имеющиеся в его распоряжении, для оказания помощи оперативным учреждениям.

159. На местах и на страновом уровне военные ресурсы и средства гражданской обороны уже успешно применялись в операциях по оказанию чрезвычайной помощи, в том числе в Грузии, Руанде и Молдове. Однако беспокойство вызывает не факт наличия людских ресурсов, как таковых, а возможность координации действий все возрастающего числа участников. Во всяком случае людей не следует направлять на места без уяснения ими своих задач.

160. На местном уровне задействовано слишком много людей. Необходимо провести разграничение между различными местными функциями и соответствующими правами таким образом, чтобы избежать любого недопонимания. Перераспределение ролей и, в случае необходимости, сокращение численности координаторов и субкоординаторов на местах могут быть вполне оправданными. Как только будет обеспечена оптимальная численность координаторов, круг полномочий всех должностных лиц на местах, помимо, например, должности координатора гуманитарной помощи, станет важным фактором, однако это еще предстоит четко осуществить. Все это должно служить точным и ясным указанием на сферу действий, а также должно быть проверено и сопоставлено с другими должностями на местном уровне. Было предпринято разграничение некоторых задач и обязанностей различных должностных лиц на местах, что, например, имело место в Руанде, однако эта процедура не была стандартизирована ни на местах, ни в штаб-квартире.

161. До участия в деятельности на местах координаторы и все сотрудники на местах должны пройти очередную подготовку по деятельности в условиях стихийных бедствий. Программа подготовки кадров для деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций и Инициатива по подготовке кадров для ликвидации последствий сложных чрезвычайных ситуаций являются положительными шагами в этом направлении. Они должны быть активизированы и предусмотрены в качестве важнейших предварительных условий деятельности всех сотрудников на местах (подробнее о Программе подготовки кадров и Инициативе по подготовке кадров см. главу IV.A).

162. Руководящие сотрудники на местах также должны иметь право подписи для распоряжения средствами по координации, как это имеет место с представителями ЮНИСЕФ в стране, которые полностью управляют своим бюджетом и имеют достаточно полномочий, что уменьшает необходимость дополнительных пояснений для штаб-квартиры. Получив исполнительную власть, они, безусловно, должны отчитываться за свои действия.

163. Соперничество между различными учреждениями и организациями, а также стремление некоторых государств осуществлять неконтролируемые двусторонние действия представляют собой препятствия, которые необходимо ликвидировать. Концентрация гуманитарных учреждений в нескольких районах деятельности при одновременном забвении других, а также их последующий уход без всякого обеспечения перехода к программам в области развития отражают слабую координацию и неудовлетворительное планирование, что еще предстоит устранить^{84/}.

164. В целях снижения конкуренции, повышения эффективности сотрудничества, уменьшения дублирования усилий и, следовательно, увеличения отдачи от имеющихся ресурсов необходимо более четко определить мандаты и разработать процедуры. Кроме того, следует эффективно сочетать параллельные задачи, потребности и возможности мобилизации ресурсов учреждений Организации Объединенных Наций, а также роль НПО.

165. При составлении такого "уравнения" в целях эффективного управления операциями на местах необходимо регулярно проводить заседания "круглого стола" для обсуждения и пересмотра первоочередных задач по оказанию чрезвычайной и гуманитарной помощи. Межучрежденческий постоянный комитет мог бы созывать подобные совещания по крайней мере два раза в год для оценки состояния и хода осуществления всех гуманитарных операций по оказанию помощи.

IV. ПОТРЕБНОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

166. В случае многих стихийных бедствий внимание доноров обращено на оказание чрезвычайной помощи. Аспектам реабилитации и предупреждения стихийных бедствий обычно уделяется меньше внимания и оказывается менее значительная финансовая поддержка. Деятельность по предупреждению чрезвычайных ситуаций, будь то в случае стихийных бедствий или антропогенных чрезвычайных ситуаций, является важнейшей сопутствующей функцией при оказании чрезвычайной помощи и принятии ответных действий и, возможно, представляет собой наиболее сложный элемент любой стратегии.

167. С точки зрения ПРООН задача предупреждения, повышения готовности и проведения восстановительных мероприятий характеризуется двумя элементами. Первый заключается в достижении взаимопонимания между организациями в том, что деятельность в области развития никогда не прекращается. Второй состоит в осуществлении стратегической переориентации текущей работы в целях смягчения последствий кризиса и одновременной подготовки основ для восстановления. Недавний опыт позволил выявить основные направления деятельности. Они включают оказание чрезвычайной помощи, разоружение и демобилизацию, политический процесс, расселение людей и экономическое восстановление. Кроме того, совершенно очевидно, что эти виды деятельности должны быть комплексными и осуществляться одновременно.

168. В следующем разделе кратко рассматриваются вопросы: а) уменьшения опасности чрезвычайных ситуаций и планирования в области смягчения последствий по каждому основному учреждению и программам системы Организации Объединенных Наций, б) возможностей общего и раннего предупреждения, а также раннего реагирования и в) имеющихся у них информационных систем.

А. Уменьшение опасности стихийных бедствий и смягчение последствий

169. ДГВ через свой Отдел по уменьшению опасности стихийных бедствий разрабатывает стратегическую концепцию планирования в целях уменьшения опасности стихийных бедствий. Концепция планирования — "Подготовка к 2000 году" — предусматривает стратегические мероприятия и подходы, которые надлежит осуществлять во второй половине Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий^{85/}. Она обеспечивает основу для программ действий по уменьшению опасности стихийных бедствий, разрабатываемых ДГВ, другими организациями системы Организации Объединенных Наций, национальными, региональными и международными участниками.

170. ПРООН играет основную роль в решении вопросов смягчения последствий стихийных бедствий и поддерживает широкий круг мероприятий по предупреждению стихийных бедствий и обеспечению готовности в связи со стихийными и антропогенными бедствиями. Признавая прямую связь между чрезвычайными ситуациями и процессом развития, ПРООН увеличивает

поддержку усилиям стран в области определения масштабов уязвимости от антропогенных и стихийных бедствий, а также в деле разработки программ и стратегий ускоренного развития и предупреждения, смягчения и ликвидации последствий стихийных бедствий, включая создание систем раннего предупреждения.

171. ЮНЕСКО также содействует смягчению последствий стихийных бедствий. Она защищает и восстанавливает объекты культурного наследия. Не менее важно и то, что она оценивает и смягчает последствия стихийных и антропогенных бедствий, в частности путем выявления и оценки рисков, связанных с опасностью стихийных бедствий. Она собирает обширную информацию и выпускает карты с обозначением опасных зон. Такая информация может поступать в результате постоянного мониторинга сейсмической активности, а также анализа сообщений о том, когда и где в прошлом произошли землетрясения, извержения вулканов и другие стихийные бедствия, что позволяет спрогнозировать, когда такие явления могут случиться в будущем. В целях уменьшения последствий стихийных бедствий ЮНЕСКО осуществляет стратегию по трем направлениям:

а) Связь в области раннего предупреждения и информация. Например, цунами перемещаются со скоростью 600 км/час и могут в считанные часы вызвать волны высотой 30 метров за тысячи километров от эпицентра землетрясения. Однако их невозможно заметить со спутников или самолетов, для этого необходимо иметь чувствительное сейсмическое оборудование, расположенное на земле. Международное сотрудничество 23 государств, входящих в Тихоокеанскую систему предупреждения о цунами, центр которой расположен на Гавайях, позволяет осуществлять такое наблюдение. Увязывая планы эвакуации с системой предупреждения, можно избежать стихийного бедствия. Аналогичным образом, ЮНЕСКО совместно с ЮНЕП выявила 100 вулканов повышенной опасности и помогает в создании международной системы контроля и быстрого реагирования. Существуют аналогичные системы мониторинга землетрясений и наводнений.

б) Строительство безопасных зданий. ЮНЕСКО содействует в оказании услуг государствам-членам в области образования и предоставления технологий в целях строительства зданий, устойчивых при землетрясениях и бурях, особенно школ и культурных сооружений.

в) Просвещение всех групп населения, подвергающихся опасности. ЮНЕСКО регулярно публикует учебные материалы и помогает в подготовке инженеров и техников^{86/}.

172. УВКБ, возможно, одна из немногих организаций, осуществляющих политику по планированию предупреждения, предпринимает следующие шаги для оказания содействия по предупреждению и смягчению последствий стихийных бедствий:

- a) оказывает юридические услуги правительствам в Центральной и Восточной Европе по приведению национального законодательства в соответствие с международными обязательствами;
- b) помогает правительствам в деле создания организационного потенциала реагирования для решения проблем до того, как они достигнут критической стадии;
- c) организует курсы по управлению ликвидацией последствий стихийных бедствий для правительств и НПО;
- d) содержит свои группы реагирования в случае чрезвычайных ситуаций, располагает хранилищами чрезвычайных запасов и подготовленными резервами, что позволяет Управлению своевременно и эффективно реагировать на ситуации на местах;
- e) оно также занимается вопросами внутренне перемещенных лиц, стремясь защитить пострадавших и оказать им помощь на самом раннем этапе кризиса.

173. В целях повышения осведомленности о значении предупреждения стихийных бедствий было бы желательно разработать общую политику, в соответствии с которой систематически выделялся бы определенный процент средств, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи и реабилитации, для проведения профилактических мероприятий. Это позволило бы укрепить связи между организациями, занимающимися деятельностью по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также в целом расширить возможности для решения проблем по ликвидации последствий стихийных бедствий.

174. Важнейшей программой является Программа подготовки кадров для деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций, осуществляемая и финансируемая совместно ДГВ и ПРООН^{87/}. Программа нацелена на укрепление возможностей всех участников в деле ликвидации последствий стихийных бедствий с помощью системы подготовки кадров для деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций во всем мире. В рамках Программы выпускаются учебные материалы на различных языках и ведется свыше 50 семинаров на страновом и региональном уровнях для координаторов-резидентов и инструкторов по вопросам ликвидации последствий стихийных бедствий.

175. Помимо семинаров, в которых участвуют национальные органы, занимающиеся вопросами чрезвычайных ситуаций и планирования, система Организации Объединенных Наций, НПО и доноры, работающие непосредственно в странах, в рамках Программы проводятся опросы для проверки степени усвоения полученных знаний^{88/}. На первом этапе, который начался в середине 1990 года, Программа подготовки при содействии Организации Объединенных Наций и представителей-резидентов ПРООН выделила общую сумму в размере 250 тыс. долл. США значительному числу стран, подверженных стихийным бедствиям, в целях разработки стратегии по борьбе со стихийными бедствиями. На втором этапе, начавшемся в

1994 году, задача Программы подготовки заключается в накоплении максимального объема знаний и опыта в области глобальных стихийных бедствий в целях уменьшения последствий стихийных бедствий во всем мире. Задача заключается в том, чтобы последовательно проводить Программу подготовки в 100 странах до конца этого столетия, вплоть до завершения Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий^{89/}.

176. Аналогичным образом, может быть рекомендована к использованию получившая неофициальное название Инициатива по подготовке кадров для ликвидации последствий сложных чрезвычайных ситуаций, сформулированная в ходе межучрежденческих консультаций по вопросам гуманитарной подготовки кадров, проходивших в Женеве в июне 1995 года. Инициатива основана на предполагаемой необходимости "осуществлять отличную (от Программы подготовки), хотя и связанную с ней деятельность, уделяя особое внимание потребностям в подготовке кадров в области координации помощи на местах в случае сложных чрезвычайных ситуаций. Такая деятельность будет осуществляться при содействии ДГВ при широком участии всех заинтересованных учреждений"^{90/}. Она включает перегруппировку разнообразных мероприятий ДГВ в области подготовки кадров, а также предусматривает целенаправленный подход к обучению сотрудников ДГВ при участии других подразделений системы Организации Объединенных Наций.

177. Инициатива по подготовке кадров будет широко использовать существующие возможности подготовки кадров в таких организациях, как УВКБ и ЮНИСЕФ, МПП и ВОЗ, а также будет прагматическим образом применять общую практику. Например, МПП разработала программу подготовки кадров как для проведения оперативных мероприятий, так и для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также выпустила двухтомное Руководство по оказанию чрезвычайной помощи, содержащее руководящие принципы в отношении политики, процедур, оценки и осуществления мероприятий. Можно надеяться, что с помощью Инициативы в результате дальнейшего упорядочения и разъяснения политики удастся ликвидировать расхождения между руководителями в центрах и потребителями на местах. Инициатива по подготовке кадров может также помочь в подготовке сотрудников для широкого внедрения норм международного гуманитарного права, законодательства в области прав человека и прав беженцев.

В. Раннее предупреждение и своевременное реагирование

178. Проблема механизма раннего предупреждения была рассмотрена Междепартаментской рабочей группой по раннему предупреждению. Однако необходимо еще многое сделать, чтобы решить, как наилучшим образом и в какой мере следует согласовать различные механизмы раннего предупреждения, уже разработанные отдельными учреждениями, а также чтобы эти механизмы раннего предупреждения лучше действовали и помогали в мобилизации эффективного реагирования^{91/}. Например, в плане предупреждения поступало достаточно информации по бывшей Югославии и Сомали, однако ни одна из этих стран, по-видимому, не воспользовалась преимуществами своевременного реагирования. Раннее предупреждение

связано с серьезными проблемами, как и своевременное принятие мер. В связи с этим ДГВ, ДПВ и ДОПМ недавно договорились о создании механизма для совместного анализа информации по раннему предупреждению и планированию профилактических мероприятий^{22/} (подробнее о проекте структуры ДГВ—ДПВ—ДОПМ, подготовленном с этой целью, см. главу III.A.).

179. Основная цель механизма раннего предупреждения заключается в предоставлении точной информации раннего предупреждения и проведении анализов в целях содействия эффективному предупреждению и обеспечению готовности или принятию мер по реагированию. Это включает: а) разработку важнейших показателей, которые определяют потенциальные чрезвычайные ситуации, и б) поощрение лиц, принимающих решение по реагированию внутри системы Организации Объединенных Наций и руководящих органов. Например, информацию о чрезвычайных ситуациях следует доводить до сведения МПК, ДПВ и Генерального секретаря на ранней стадии. Системы раннего предупреждения, которые не могут предоставлять подобную информацию для политиков и лиц, принимающих решения, не будут иметь особого воздействия на процесс реагирования. При отсутствии возможностей не может быть принято никаких ответных действий, а резервный потенциал может быть в максимальной степени использован при своевременном принятии решений.

180. В целом успешный мониторинг также должен учитывать уязвимость людей и регионов. Например, в Африке создано несколько систем, которые предоставляли различные данные правительствам, НПО и учреждениям системы Организации Объединенных Наций, помогая им реагировать на потребности пострадавшего населения. Степень уязвимости обычно определяется с помощью различных показателей, прогнозирующих возможное развитие конкретной ситуации и/или определяющих наступление сложных чрезвычайных ситуаций. Информация, необходимая для оценки гуманитарных аспектов кризиса, включает основную экономическую, социальную, политическую и военную информацию, которая затем сопоставляется с оперативной информацией по таким вопросам, как беженцы, внутренне перемещенные лица, нехватка продовольствия и удовлетворение основных медицинских потребностей. Например, оценки тенденций в изменениях различных показателей могут применяться в случае наличия потоков беженцев, с тем чтобы указать возможное направление перемещения людей.

1. Департамент по гуманитарным вопросам

181. Вышеупомянутыми проблемами занимается контролируемая ДГВ Система раннего гуманитарного предупреждения (СРГП). Она представляет собой экспериментальную базу данных, созданную и профинансированную правительством Японии и принятую в ходе встречи на высшем уровне в Галифаксе в июне 1995 года в качестве системы, в рамках которой устанавливаются связи с лицами, принимающими политические решения, что способствует принятию мер. СРГП включает накопленные за 25 лет статистические данные, собранные в досье по странам, что отвечает потребностям таких департаментов, как ДГВ, ДОПМ и ДПВ.

Она подает сигналы раннего предупреждения, которые определяют и контролируют ситуации, где следует проявлять повышенное внимание; выпускает еженедельные отчеты, где сообщается о положении во всех странах; и предоставляет дополнительные доклады, в которые включена новая информация, поступившая из отделений на местах, а также отмечены изменения в системных показателях. В досье по странам содержится оценка тенденций, которая, как ожидается, станет выполнять вспомогательную функцию в ходе принятия решений по мерам предупреждения и обеспечения готовности.

182. В досье по странам пока не учитываются сообщения, поступающие с мест и от НПО, а используются в основном опубликованные статистические данные. Вместе с тем СРГП обладает значительным потенциалом для дальнейшего превращения в межучрежденческий центр раннего предупреждения. Однако по прошествии двух лет, когда на ее создание было затрачено 800 тыс. долл. США, по-прежнему неясно, продолжится ли финансирование или СРГП прекратит свое существование. Следует избегать такой практики, когда Организация Объединенных Наций закрывает проекты, которые она начала осуществлять, если мы хотим сохранить доверие к деятельности ООН по поддержке организационных структур в области гуманитарной помощи.

183. Другим источником единой информации раннего предупреждения о сложных чрезвычайных ситуациях являются проводимые в Женеве консультации АКК по раннему предупреждению о новых потоках беженцев и перемещенных лицах, которые проводятся один раз в четыре—шесть недель под руководством ДГВ. На этих встречах рассматриваются соответствующий анализ и информация, представленные основными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными и неправительственными организациями. После каждой консультации составляется доклад о раннем предупреждении, в котором сообщается о надвигающихся кризисах и содержатся рекомендации относительно профилактических мер по предотвращению предполагаемого потока беженцев. Затем рекомендации направляются Генеральному секретарю и другим исполнительным руководителям для принятия решений. Участники также определяют и утверждают общие совокупные показатели принудительного переселения людей. Список таких показателей был направлен для ознакомления в различные заинтересованные учреждения в целях создания единого перечня показателей, которыми могли бы пользоваться организации системы Организации Объединенных Наций, отделения на местах и НПО.

184. В случае внезапных или стихийных бедствий механизм ДГВ включает Оперативный центр в Женеве. Им руководит Отделение по обработке информации в тесном сотрудничестве с ответственными должностными лицами, курирующими различные регионы. Они анализируют информацию, поступающую от геологической службы США, Метеорологической службы Швейцарии, радиолобителей и из других источников. Этот Центр в основном занимается координацией усилий по оказанию помощи, а не мероприятиями по раннему предупреждению. В настоящее время изучаются прямые связи между этим учреждением и ситуационным

центром, предложенным МПП, о чем говорится в следующем разделе. Центр уже установил связь с ситуационным центром ДОПМ, который помогает контролировать текущие миссии.

2. Другие учреждения и программы системы Организации Объединенных Наций

185. **УВКБ** учредило информационные банки данных и создало информационные системы для повышения оперативных возможностей в районах раннего предупреждения и реагирования. Оно имеет в своем распоряжении ряд информационных систем и банков данных по вопросам регистрации, репатриации и расселения беженцев. Оно также анализирует положение в стране в соответствии с потенциальными масштабами и сроками передвижения людей, а также в баллах оценивает ситуацию в стране. Банки данных не связаны с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, однако их используют для предоставления основных статистических данных таким оперативным партнерам УВКБ, как МПП, МОМ, МККК и НПО. Хотя УВКБ считает полезным распределять материально-техническую помощь и осуществлять планирование, оно не устанавливает официальных ограничений на перемещения людей, с тем чтобы не нарушать право человека на личную жизнь. Вместе с тем через систему "Интернет" оно предоставляет такую, по его мнению достаточную, информацию, как информационный банк данных страны о передвижениях населения, что стало возможным с декабря 1994 года и было предложено заинтересованным учреждениям — участникам Консультаций АКК по раннему предупреждению.

186. **ФАО** имеет Глобальную систему информации и раннего оповещения в области продовольствия и сельского хозяйства (ГСИРО), которая была создана в 1975 году в качестве системы контроля за глобальной продовольственной безопасностью. Была разработана сеть для сбора, оценки, анализа и распространения текущей информации о глобальной продовольственной ситуации, с тем чтобы помочь в определении проблем, связанных с поставками продовольствия, а также содействовать принятию своевременных мер. Ее банк данных, составленный по географическому признаку, содержит фотографии со спутников, зоны произрастания сельскохозяйственных культур, соотношение предложения/спроса на продовольствие и другую соответствующую информацию о сельском хозяйстве, которая используется сотрудниками для более углубленного анализа и понимания проблем, связанных с поставками продовольствия. В целях раннего предупреждения ГСИРО неофициально сотрудничает со всеми соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и с более 60 НПО. В настоящее время реализуются планы по использованию части этого банка данных и его компонента глобальной информационной системы в системе "Интернет" в контексте "ReliefWeb" (см. раздел С). Доклады ГСИРО доступны через систему "Интернет".

187. **ЮНЕСКО** помогает повысить осведомленность общественности и степень готовности в отношении стихийных бедствий, а также содействует созданию надлежащих систем предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий, таких как Международный центр информации о цунами на Гавайских островах. В Карибском регионе ЮНЕСКО оказывает содействие проведению изучения роли средств массовой информации в ликвидации

последствий стихийных бедствий, а также подготовке сборника информационных материалов, необходимых для работников СМИ. С помощью ряда экспериментальных проектов в Латинской Америке в настоящее время испытывается новый междисциплинарный подход к информационным системам в области ликвидации последствий глобального риска и кризисных ситуаций.

188. ВОЗ планирует создание Системы раннего эпидемиологического предупреждения и подготовку набора показателей здоровья населения, которые также могут использоваться в Системе раннего гуманитарного предупреждения ДГВ. Эти оценки вместе с материалами других участвующих учреждений и отделений были рассмотрены во время консультаций АКК.

189. Механизмы раннего предупреждения могут способствовать эффективному реагированию, если учреждения осознают срочность действий, получают право реагировать и будут располагать надлежащими средствами и резервными возможностями. Необходимо обеспечить, по крайней мере, следующее:

- а) соответствующие резервные средства в чрезвычайных запасах учреждений по оказанию помощи;
- б) наличие гибких механизмов для быстрого распределения чрезвычайных средств;
- в) наличие резервных возможностей, в том числе людских ресурсов, и быструю доставку снаряжения для оказания чрезвычайной помощи на местах, предварительное выявление возможных районов оказания чрезвычайной помощи, а также информацию о наличии транспорта и других материально-технических средств.

190. В идеале, чтобы обмен информацией в случае чрезвычайных ситуаций стал эффективным средством для принятия решений, необходимо, по мнению Инспектора, создать единую сеть и единый информационный центр. СРПГ — удачное начало этого процесса, и подобную работу следует продолжить. Являясь одним из основных участников, УВКБ также может оказывать помощь в деле разработки и укрепления практических эффективных механизмов в целях раннего гуманитарного предупреждения. Возросшее присутствие УВКБ на местах позволяет ему собирать информацию раннего предупреждения и внимательно следить за соблюдением прав человека и национальных меньшинств в различных странах. Достаточная информация о чрезвычайных ситуациях в основном заключается не в количественных данных и не в последних статистических показателях, а в качественной оценке самой чрезвычайной ситуации и рекомендациях в целях принятия решений. Это означает, что участвующих в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации следует рассматривать и как потребителей информации, и как ее поставщиков.

191. Показатели развития, установленные ПРООН, также содержат широкую информационную базу о социальном и экономическом положении и состоянии сферы услуг,

оказываемых государственным сектором^{93/}. ПРООН планирует расширить и обновить методологии и базы данных, которые она в настоящее время использует для оценки общего положения в стране и различных показателей уязвимости, влияющих на условия жизни человека.

С. Информационные системы

192. Эффективность любой международной системы раннего предупреждения будет определяться также ее техническими возможностями быстро обмениваться информацией. Одной из важнейших задач любой универсальной системы является обеспечение надлежащего потока информации^{94/}. Успех мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи в значительной степени зависит от наличия стратегических средств связи между участниками и поддержки решений на высшем уровне, а также от доступа к информации. Ограниченные возможности нынешних механизмов собирать, обрабатывать и анализировать информацию раннего предупреждения, а также подготавливать рекомендации для необходимых действий — одно из основных препятствий на этом пути. Другой проблемой являются отсутствие быстрого обмена информацией и несовместимость оборудования и программного обеспечения, которыми располагают участвующие учреждения и отделения. Это еще более усугубляется нормативными ограничениями на использование телекоммуникационных технологий и систем.

1. Департамент по гуманитарным вопросам

193. В целях преодоления подобной несовместимости предпринималось несколько попыток разработки информационных систем наподобие Международной системы информации о готовности к стихийным бедствиям и реагировании на них (МСИГБР), от создания которой отказались, несмотря на то что ее стоимость составляет лишь 0,5 млн. долл. США. По данным ДГВ, МСИГБР предназначалась для обмена информацией, относящейся к предупреждению и обеспечению готовности, а также для содействия регулированию информации в целях принятия необходимых мер. Цель Системы состояла в обеспечении совместимости различных информационных систем и в стандартизации подходов к пользованию такими системами. Эта цель в настоящее время достигнута в результате технологического прогресса, в связи с чем МСИГБР считается устаревшей системой.

194. Последней попыткой создания универсальной информационной системы для реагирования в случае чрезвычайных и гуманитарных ситуаций является "ReliefWeb" (ранее — "ReliefNet"). В "ReliefWeb" учтены недавние уроки, полученные при использовании электронных систем. Ее цель заключается в расширении возможностей принятия решений в рамках правительственных учреждений, международных и неправительственных организаций, а также в совершенствовании проектов оказания гуманитарной помощи путем: а) своевременного обмена оперативными данными между участниками и б) увеличения потоков важнейшей информации между сотрудниками штаб-квартиры и персоналом операций на местах. Эти

положения основываются на способности участников на местах или в штаб-квартире быстро обрабатывать стратегическую информацию из других учреждений и повышать эффективность мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, особенно в области обеспечения готовности и раннего предупреждения в случае чрезвычайной ситуации^{95/}.

195. В июне 1995 года в Женеве ДГВ организовал международную встречу доноров, организаций системы Организации Объединенных Наций и НПО, на которой была продемонстрирована решительная поддержка этого проекта. Будет создан международный Консультативный совет для общего руководства Группой по реализации проекта в рамках ДГВ. Проект все еще находится на экспериментальной стадии, однако, как только начнется его реализация, "ReliefWeb" надеется оказать помощь ответственным сотрудникам в деле повышения их готовности к чрезвычайным ситуациям и расширения возможностей реагировать на любой гуманитарный кризис. Предполагается, что будут даны ответы на такие вопросы, связанные с материально-техническим обеспечением, как поставки продовольствия, оборудования и медицинского снаряжения для распределения в конкретной стране в конкретное время, и что будут обеспечены материальные условия для доставки этого снаряжения в район возможного стихийного бедствия^{96/}.

196. До полного развертывания системы "ReliefWeb" ДГВ в качестве временной меры переместил свою Международную сеть оперативного оповещения о стихийных бедствиях Организации Объединенных Наций (ЮНИЕНЕТ), которая технологически устарела, в соответствующий раздел системы "Интернет" — Систему по гуманитарным кризисам. Эта Система представляет собой расширенную версию ЮНИЕНЕТ, которая была создана ЮНДРО в 1988 году и которой с 1992 года управляет ДГВ. Система по гуманитарным кризисам передает общую информацию по стране, например карты и доклады, в которых перечислены страны-доноры, поисково-спасательные группы, подразделения по чрезвычайному реагированию, склады чрезвычайных запасов, сведения о соблюдении прав человека, вопросы раннего предупреждения, сообщения о действиях в случае стихийных бедствий, краткие сведения о потребностях во взносах, а также другая политическая, военная, экономическая информация и сведения о стихийных бедствиях. В настоящее время идет подготовка трех дополнительных элементов, которые касаются складов снаряжения на случай чрезвычайных ситуаций, накопленного опыта по ликвидации последствий стихийных бедствий, а также военных ресурсов и средств гражданской обороны. Информацию для Системы по гуманитарным кризисам предоставляют ДГВ почти все организации системы Организации Объединенных Наций, участвующие в операциях по оказанию чрезвычайной помощи, включая две головные НПО: МСДУ и Американский совет содействия добровольной международной деятельности.

197. ДГВ в тесном сотрудничестве с ДОПМ и другими учреждениями создал обширный банк данных операций по разминированию сухопутных мин, включая техническую информацию о минах и технике разминирования, информацию по странам, ростеры прошедших подготовку

сотрудников, информацию о расходах, юридических аспектах и другую соответствующую информацию.

2. Другие учреждения системы Организации Объединенных Наций

198. **УВКБ** располагает системами связи очень высокой частоты (ОВЧ), аналогичными системам, используемым полицией и вооруженными силами, в целях налаживания связи на местах, что было применено в Гоме, крупнейшем лагере беженцев в Руанде. Другие учреждения Организации Объединенных Наций и гуманитарные органы имеют доступ к этим системам. УВКБ располагает общей спутниковой системой связи (терминал с очень малой апертурой), которая будет развернута в 1996 году для оказания гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий. УВКБ также участвует в реализации таких инициатив, как "ReliefWeb".

199. **ЮНИСЕФ** рассматривает вопрос о подготовке планов для осуществления мероприятий на местном уровне и контроля за деятельностью, хотя, по мнению ЮНИСЕФ, общий согласованный с ДГВ банк данных мог бы оказаться наилучшим решением для передачи сообщений в рамках всей системы.

200. Глобальная система информации и раннего оповещения **ФАО** (ГСИРО) пользуется поддержкой МПП, которая предоставляет информацию и участвует в окончательной подготовке соответствующих ежемесячных бюллетеней. Совместные миссии ФАО/МПП по оценке урожая и снабжения продовольствием являются важным источником информации о поставках продовольствия и потребностях в продовольственной помощи.

201. **МПП** также участвует в Международной информационной системе по вопросам продовольственной помощи (**ИНТЕРФЕЙС**) в связи с потоками продовольственной помощи, подготавливает анализ уязвимых регионов и составляет картографические данные в целях раннего предупреждения. Она располагает новым центром кризисных операций и выпускает еженедельный телексный доклад о чрезвычайных ситуациях, в котором учтены все крупные чрезвычайные ситуации. Этот телекс распространяется с помощью электронной почты и факсимильной связи, а также поступает в систему Международного вычислительного центра Организации Объединенных Наций и в систему предупреждения о кризисах в Руанде.

202. **ВОЗ** участвует в ряде специфических медицинских информационных систем и располагает банками данных о глобальных оценках ситуации и прогнозах в области здравоохранения; Реестром инфекционных заболеваний ВОЗ; информацией о малярии; сообщениями о заболеваниях СПИДом; показателями здоровья населения; а также показателями качества продовольствия и качества питания. Большинство этих данных доступны через систему "Интернет". Через всемирную систему и гоферный сервер ВОЗ предоставляет некоторым банкам данных информацию, например о важнейших лекарствах;

воспроизводстве людских ресурсов; химической безопасности; состоянии окружающей среды; и экономической ситуации в здравоохранении.

203. И наконец, каждое учреждение признает значение наличия информационных систем, которые служат всеобщим интересам. Задача заключается в том, чтобы объединить все эти системы в одну центральную единую систему, которая будет обслуживать каждое учреждение, а также позволит активизировать процесс принятия решений и планирования в целях подготовки призывов к совместным действиям и мобилизации усилий по оказанию чрезвычайной помощи. Необходимо, чтобы точная информация своевременно поступала нужным людям, особенно это касается информации во время чрезвычайных ситуаций и информации из развивающихся стран, а также сделать все для преодоления несовместимости систем различных учреждений.

V. ФИНАНСОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СРЕДСТВ

204. Потребности, возникающие во время сложных чрезвычайных ситуаций, в настоящее время являются настолько острыми, что между гуманитарными и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО существует жесткая конкуренция в связи с нехваткой ресурсов. Финансовые возможности любого учреждения по оказанию чрезвычайной помощи в значительной степени зависят от добровольных взносов и часто от политических настроений или освещения в средствах массовой информации.

205. ЦЧОФ оказался важным источником дополнительных средств в случаях чрезвычайных ситуаций и для финансирования деятельности оперативных учреждений системы Организации Объединенных Наций. Фонд выступает в роли механизма, направляющего наличные средства для обеспечения быстрых и согласованных ответных действий организаций системы Организации Объединенных Наций в связи с просьбами об оказании чрезвычайной помощи. Он используется для выделения авансовых средств оперативным организациям и учреждениям системы. Эти средства возмещаются по первому требованию из добровольных взносов, поступающих в ответ на призывы к совместным действиям^{97/}.

206. По мнению Инспектора, другим соображением является стремление побудить учреждения не обращаться с параллельными призывами об оказании гуманитарной помощи, если они могут участвовать в призыве к совместным действиям. Процесс подготовки и осуществления призывов к совместным действиям предусматривался в качестве механизма для содействия комплексным оценкам потребностей более тщательного определения приоритетов и содействия мобилизации финансовой поддержки гуманитарных программ^{98/}. Возросшее участие учреждений в процессе призывов к совместным действиям поможет повысить качество таких призывов путем сокращения числа альтернативных призывов и повышения значения консенсуса и реальных приоритетов в случае чрезвычайных ситуаций. При этом доноры будут отвечать на один призыв, что увеличит финансирование по каналам процесса призывов к совместным действиям и, возможно, снизит тенденцию к двустороннему финансированию. С другой стороны, дальнейшую связь с потенциальными донорами можно успешно осуществлять через учреждения и партнеров, участвующих в призывах. В исключительных случаях учреждения вынуждены действовать за рамками процесса призывов к совместным действиям, и это будет систематически происходить после консультации с ДГВ.

207. С учетом вышеизложенного можно допустить, что ДГВ в состоянии наилучшим образом распоряжаться этими средствами и ему следует это поручить. Можно также предположить, что будет достигнут консенсус относительно того, следует ли распоряжаться этими средствами из Нью-Йорка или из Женевы, что позволит избежать ненужной путаницы. Подобная путаница возникла, когда управление находящимися в Женеве целевыми фондами и счетами на случай чрезвычайных ситуаций (например, для Ирака и государств, не являющихся независимыми) было почти полностью передано в Нью-Йорк при отсутствии необходимых ресурсов и поддержки персоналом.

208. Третье предположение заключается в увеличении донорской базы для чрезвычайного финансирования учреждений Организации Объединенных Наций и в привлечении средств частного сектора. ДГВ, как и большинство учреждений Организации Объединенных Наций, привлекает средства исключительно из государственного сектора. Добровольные денежные ссуды доноров поступают из статей бюджета, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, в отличие от помощи на реабилитацию, и предоставляются при том условии, что они будут использоваться для реализации задач, изложенных в конкретном межучрежденческом призыве к совместным действиям. Привлечение средств частного сектора требует значительного инвестирования ресурсов и использования специальных методов, которые не соответствуют уже принятому процессу призывов к совместным действиям. Так, могут потребоваться прямая почтовая рассылка, проведение специальных мероприятий и широкой рекламной кампании, а также обращения с просьбами в структуры частного бизнеса. Это потребует наличия большего количества персонала, чем в настоящее время располагает ДГВ.

209. Следует также принимать во внимание разграничение финансовых средств на предназначенные для оказания чрезвычайной помощи и на цели развития. Как отмечалось выше, было предложено создать резервный дополнительный фонд в размере 30 млн. долл. США в рамках ЦЧОФ для принятия быстрых мер в целях поддержки срочных восстановительных и переходных мероприятий, предпринимаемых организациями системы Организации Объединенных Наций. Ожидается, что ПРООН в консультации с другими партнерами системы Организации Объединенных Наций и ДГВ определят параметры этого нового инструмента.

210. С точки зрения перспектив ПРООН вопрос о потребностях в ресурсах и их наличии лежит в основе разграничений между чрезвычайной помощью и развитием. Преобладает мнение, что чрезвычайная помощь предназначается для спасения жизней, и в данном контексте гуманитарная помощь включает действия по обеспечению этой важнейшей цели. Поэтому срочное и немедленное вмешательство учреждений по оказанию чрезвычайной помощи направлено на оказание целого ряда услуг, включая снабжение продовольствием для дополнительного питания, доставку воды и проведение санитарных мероприятий, распределение лекарств и медикаментов в целях предотвращения эпидемий, а также обеспечение жильем.

211. С другой стороны, развитие означает защиту и сохранение средств к существованию, и оно не может прекратиться даже в условиях тяжелейшего кризиса. ПРООН считает, что деятельность в области развития, осуществляемая в предкризисных условиях, должна быть переацелена на преодоление последствий кризиса для предотвращения дальнейшего ухудшения и для усиления основ примирения и восстановления. Эта деятельность должна быть направлена на возрождение и адаптацию систем местного и общинного управления для сохранения основного медицинского обслуживания, проведения санитарных мероприятий и оказания других социальных услуг, что будет способствовать возвращению лишившихся крова семей в свои дома для занятия продуктивной деятельностью. Поэтому оказание чрезвычайной

помощи должно максимально повысить результативность мероприятий в области развития путем скорейшего перехода к схемам обеспечения занятости и восстановления социальных услуг. Все эти действия должны предусматривать такую степень самоуправления, какая только возможна в данных условиях. В итоге усилия по оказанию чрезвычайной помощи позволят значительно укрепить зарождающиеся системы отчетности, открытость и общественное доверие.

212. В следующем разделе в целом рассматриваются: а) финансовые средства и б) административные процедуры, влияющие на общие возможности по реагированию системы Организации Объединенных Наций.

А. Финансовые ресурсы

213. В 1994 году приблизительно 5 млрд. долл. США было израсходовано на гуманитарную помощь, при этом 3 млрд. долл. поступило от учреждений системы Организации Объединенных Наций и еще 2 млрд. долл. — от НПО, МФККП, МККК, а также от учреждений крупных доноров по оказанию помощи. Операции по поддержанию мира финансируются из отдельного бюджета, который в настоящее время превышает общий объем всех других расходов системы ООН. Бюджет Организации Объединенных Наций по поддержанию мира возрос с 0,5 млрд. долл. США в 1990 году до почти 4 млрд. долл., увеличившись в восемь раз за прошедшие четыре года^{99/}. Общая эффективность учреждений при проведении операций по оказанию помощи зависит от наличия ресурсов. Если один из основных партнеров (в том числе играющих координирующую роль) лишен достаточных средств, это, несомненно, ставит под угрозу хорошо скоординированную межучрежденческую стратегию.

214. ФАО получает взносы на реализацию проектов по оказанию чрезвычайной помощи от правительств, НПО, учреждений Организации Объединенных Наций и ее Программы технического сотрудничества. В 1994 году общая сумма взносов составила 34,3 млн. долл. США. При использовании средств, выделенных донорами на конкретную деятельность, отсутствует какая-либо гибкость. ФАО признает необходимость создания чрезвычайного оборотного фонда для удовлетворения ближайших потребностей, в частности, групп для проведения оценки воздействия стихийного бедствия на сельскохозяйственный сектор и подготовки необходимых мероприятий^{100/}.

215. В настоящее время чрезвычайная помощь ПРООН в значительной степени финансируется из специальных ресурсов Программы, которые утверждаются Исполнительным советом на пятилетний программный цикл для целей смягчения последствий стихийных бедствий. Все мероприятия, которые предлагается финансировать в рамках специальных ресурсов Программы, должны всесторонне обсуждаться на страновом уровне с Группой по ликвидации последствий стихийных бедствий Организации Объединенных Наций. Просьбы о выделении средств из специальных ресурсов Программы на конкретные мероприятия должны направляться в штаб-квартиру ПРООН из страновых отделений, за исключением отдельных

стран, которые характеризуются как весьма уязвимые в отношении неожиданных стихийных бедствий. Право принятия решения о проведении этапа чрезвычайных мероприятий было возложено на представителя-резидента ПРООН^{101/}.

216. Для удовлетворения неотложных потребностей в гуманитарной помощи существуют две подкатегории средств из специальных ресурсов Программы. Первая из них предназначена для этапа чрезвычайных мероприятий, и на нее выделяется ежегодно в среднем 1 млн. долл. США для ассигнований, максимальный размер которых составляет 50 тыс. долл. США на страну. Эти средства могут использоваться для координации чрезвычайной помощи, оказания вспомогательных услуг по доставке предметов чрезвычайной помощи, а также на прямую чрезвычайную помощь^{102/}.

217. Вторая подкатегория, рассчитанная на беженцев, перемещенных лиц и репатриантов, составляет в среднем 1,4 млн. долл. США в год. Сумма, максимальный размер которой составляет 50 тыс. долл. США на одну ситуацию, выделяется на чрезвычайную помощь внутренне перемещенным лицам для восполнения существенных пробелов, не покрываемых за счет других ресурсов системы Организации Объединенных Наций, а также для проведения деятельности, ориентированной на оценку потребностей и разработку проектов, касающихся беженцев и репатриантов. Средства на координацию помощи перемещенным лицам ограничиваются суммой в размере 100 тыс. долл. США на одну связанную с перемещением ситуацию^{103/}.

218. Исполнительный совет ПРООН недавно утвердил пересмотренные положения, изложенные выше, обусловив выделение 5 процентов основных ресурсов (по оценкам, около 50 млн. долл. США в год), с тем чтобы обеспечить более решительные ответные действия в интересах стран, попавших в особые условия. Эти ресурсы в первую очередь поддерживают усилия отделения в стране по урегулированию проблем, связанных с профилактическими и восстановительными мероприятиями. ПРООН признает, что подобная деятельность нередко осуществляется в условиях сложной чрезвычайной ситуации, часто в целях сохранения в ходе чрезвычайных операций предыдущих достижений в области развития, а также в целях подготовки основы будущего восстановления и развития. Помимо широкого круга мероприятий эти выделяемые ресурсы будут включать нынешние подкатегории специальных ресурсов Программы, изложенные выше. В настоящее время ведется подготовка руководящих принципов по распределению таких ресурсов. Исполнительный совет ПРООН уже одобрил выделение 1,7 процента основных ресурсов (около 20 млн. долл. США ежегодно) для программы поддержки координатора-резидента/координации помощи. Эти средства будут способствовать возрастанию роли и расширению набора услуг, оказываемых координатором-резидентом в области укрепления межучрежденческого сотрудничества на всех этапах оказания чрезвычайной помощи.

219. Программы помощи УВКБ в значительной степени финансируются за счет добровольных взносов правительств, межправительственных и неправительственных

организаций, а также частных лиц. На административные расходы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций выделяются ограниченные средства. Бюджетная процедура УВКБ в целом является гибкой, она не привязана к регионам или товарам, и бюджетные средства УВКБ в последние годы возрастают.

220. УВКБ обладает тремя возможностями получения средств для проведения гуманитарных операций. Чрезвычайный фонд в настоящее время составляет 25 млн. долл. США, из которых до 8 млн. долл. США могут выделяться на одну чрезвычайную ситуацию в течение года. В случае исчерпания этого фонда УВКБ может на временной основе занимать до 8 млн. долл. США из своего Фонда оборотных и гарантийных средств, размер которого составляет 50 млн. долл. США. Резерв программы, размер которого в настоящее время составляет 10 процентов от ежегодной программной деятельности, также может использоваться для реагирования на потребности, возникающие в результате новых притоков беженцев. Кроме того, УВКБ уполномочено использовать Фонд общих ассигнований на добровольную репатриацию, размер которого в настоящее время составляют 20 млн. долл. США, в целях содействия или проведения мероприятий по добровольной репатриации всякий раз, когда появляется такая возможность^{104/}.

221. ЮНИСЕФ в целом ежегодно расходует около 1 млрд. долл. США. Свыше двух третей его поступлений приходится на добровольные взносы правительств и частного сектора. Остальные средства поступают по каналам межучрежденческих призывов к совместным действиям и в виде авансовых средств из ЦЧОФ — в целях организации потока наличных средств для первоначального реагирования на межучрежденческие призывы к совместным действиям. ЮНИСЕФ активнее всех в системе Организации Объединенных Наций использует авансовые средства ЦЧОФ. (По состоянию на октябрь 1994 года, 40 процентов из 103,4 млн. долл. США, выделенных по линии ЦЧОФ, предназначались для ЮНИСЕФ.) ЮНИСЕФ использует свои национальные комитеты для быстрого сбора средств на оказание гуманитарной помощи, располагает Фондом для программ чрезвычайной помощи, который используется в случае чрезвычайных ситуаций, не предусмотренных в межучрежденческих призывах к совместным действиям.

222. Чрезвычайная помощь по линии БАПОР предоставляется на специальной основе, например с помощью чрезвычайных мер в отношении Ливана и оккупированной территории (ЭМЛОТ). БАПОР получает средства в виде добровольных взносов доноров, а также осуществляет прямой сбор средств. Ежегодно Организация Объединенных Наций проводит в Нью-Йорке Конференцию по объявлению взносов для БАПОР, приглашения на которую рассылаются Генеральным секретарем.

223. МПП использует добровольные взносы для финансирования операций по оказанию помощи и в основном опирается на Международный чрезвычайный продовольственный резерв (МЧПР), который ежегодно располагает запасами продовольствия в размере 500 тыс. тонн. Когда этот резерв исчерпан, используются два подраздела регулярного бюджета МПП.

Один из них предназначен для длительных операций по оказанию чрезвычайной помощи беженцам и перемещенным лицам. Другой представляет собой наличные средства на Счет для мероприятий по немедленному реагированию (СНР), что позволяет проводить скорейшие мероприятия в случае возникновения чрезвычайной ситуации, в частности, для ремонта дорог и организации воздушных перевозок. Эти средства зачастую поступают из обязательств по ликвидации последствий конкретных чрезвычайных ситуаций^{105/}. Однако в 1994 году авансовые обязательства в МЧПР находились на низком уровне. СНР также испытывал значительную нехватку средств и не функционировал в запланированном масштабе.

224. ВОЗ располагает Чрезвычайным оборотным фондом в размере 900 тыс. долл. США в виде необозначенных ресурсов, выделяемых на неотложные чрезвычайные меры в течение каждого двухгодичного периода. Фонд разделен на пополняемый компонент в размере 400 тыс. долл. США и ассигнования в размере 500 тыс. долл. США. ВОЗ должна полагаться на ресурсы, мобилизованные в ходе призывов к совместным действиям, или на ограниченные средства, поступающие через региональные бюро для мероприятий в связи с неотложными чрезвычайными потребностями^{106/}.

225. Существуют значительные ограничения и пробелы в финансировании мероприятий по уменьшению опасности стихийных бедствий. Добровольные взносы в чрезвычайные фонды зачастую выделяются на конкретные чрезвычайные ситуации, а, например, не для планирования мероприятий или осуществления проектов до возникновения стихийного бедствия. В бюджете ДГВ не предусмотрен подраздел для мероприятий, проводимых до наступления стихийного бедствия. Ежегодные бюджетные ассигнования ДГВ составляют 600 тыс. долл. США на оказание неотложной чрезвычайной помощи.

226. ПРООН финансирует мероприятия ДГВ по уменьшению опасности стихийных бедствий на страновом уровне, хотя ДГВ и выразил свою озабоченность тем механизмом, посредством которого ПРООН финансирует проекты, имеющие отношение к ДГВ. ДГВ не получил статуса исполнительного учреждения, согласно терминологии ПРООН, и мероприятия осуществляются по каналам Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению Организации Объединенных Наций (ДПРУО). Поэтому представляется необходимым наличие четкого оперативного взаимопонимания между ПРООН, ДПРУО и ДГВ.

227. Более систематическое проведение консультаций среди доноров программ и деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий позволит увеличить объем финансирования, необходимого для осуществления мероприятий, а также расширит возможности ДГВ в области уменьшения опасности стихийных бедствий. Одним из путей решения проблемы может быть проведение два раза в год консультаций доноров и заседаний "круглого стола" по вопросам уменьшения опасности стихийных бедствий при участии других учреждений Организации Объединенных Наций. Еще одним вариантом мобилизации дополнительных средств могут стать поддержание тесных контактов с операциями ДГВ на местах и распространение соответствующей информации среди доноров.

228. В настоящее время финансирование деятельности секретариата Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ) не является частью регулярного бюджета ДГВ. МДУОСБ зависит от взносов внешних доноров и персонала, направляемого из других органов Организации Объединенных Наций для осуществления его функций. Некоторые из этих взносов поступают в ДГВ, другие направляются непосредственно в заинтересованные страны или поступают в соответствии с договоренностями о распределении расходов между другими донорами. Среди прочего, это свидетельствует о том, что международное сообщество уделяет мало внимания деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий по сравнению с другими мероприятиями. Секретариат оказался в замкнутом круге: низкий уровень финансирования — отсутствие надлежащих возможностей для осуществления действий — слабые результаты деятельности — низкий уровень финансирования.

В. Административные процедуры

229. Возможности ДГВ быстро и эффективно действовать в случае чрезвычайных ситуаций являются предметом озабоченности для государств-членов. Даже при самых благих намерениях участников существующие правила и процедуры создают ненужные задержки при размещении ресурсов ДГВ на местах, что мешает ему своевременно и эффективно выполнять свою координирующую гуманитарную роль.

230. Финансовые и административные положения и правила Организации Объединенных Наций, касающиеся любой деятельности ДГВ, следует пересмотреть и скорректировать, с тем чтобы они лучше учитывали потребности Департамента по разрешению чрезвычайных ситуаций. Направления деятельности, которые необходимо рассмотреть для всех мероприятий ДГВ, включают: укомплектование сотрудниками, набор персонала, контрактные соглашения, быстрое развертывание сил, отказ от программной поддержки в случае невозмещаемых займов; закупка оборудования для мероприятий по координации на местах; а также деятельность, связанную с поставками чрезвычайного снаряжения и материалов, включая управление складом в Пизе, фрахтование самолетов для доставки чрезвычайной помощи, получение и передача средств.

231. Запасы снаряжения. Существующие административные механизмы не годятся для случаев чрезвычайных ситуаций. Предполагается, что склад в Пизе, которым управляет ДГВ, должен быть подготовлен, в случае чрезвычайных ситуаций, к срочной отправке снаряжения, а также к приему грузов, поступающих из различных источников/доноров, для их дальнейшей доставки в конкретные районы. Быстрота перевозки и доставки снаряжения имеет жизненно важное значение, что свидетельствует о необходимости надлежащей транспортировки грузов и мобилизации необходимых средств для любой подобной операции. В силу чрезвычайного характера 90 процентов поставок из Пизы осуществляются самолетами.

232. По всем оперативным вопросам, связанным со складом в Пизе, главным образом в связи с закупкой чрезвычайного снаряжения для создания запасов и транспортными поставками по суше/морю/воздуху, ДГВ вынужден полагаться на Секцию закупок, перевозок и внутреннего обслуживания Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ). Это ни в коей мере не является разумным подходом. ДГВ не сможет сотрудничать с другими учреждениями Организации Объединенных Наций через Пизу, будучи не в состоянии предложить первоклассное обслуживание. Это также бросает тень на взаимоотношения ДГВ с основным донором склада в Пизе — Италией, что может поставить под угрозу поступление других взносов и создаст опасность для будущего этого склада^{107/}.

233. С 1987 года ДГВ осуществляет проект по созданию хранилищ в Мозамбике в целях распределения непродовольственных материалов в случае стихийного бедствия или появления жертв гражданских беспорядков. Ежегодный оборот средств в рамках этого проекта составляет около 2 млн. долл. США, большая часть которых идет на закупку непродовольственных товаров, таких как одеяла, наборы кухонной утвари и одежда.

234. С 1992 года, в результате того что внутренние ревизоры настаивали на соблюдении ДГВ финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций, может истечь разрешительный период минимальной продолжительностью в шесть месяцев, прежде чем будут получены соответствующие документы. Уже имели место случаи, когда хранилища запасов оказывались пустыми и ДГВ не мог выполнить свои задачи.

235. В соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций необходимо разработать специальные положения и правила на случай чрезвычайных ситуаций, с тем чтобы дать возможность всем организациям быстро распределять чрезвычайные средства и осуществлять закупки чрезвычайного снаряжения и оборудования, а также набирать персонал для работы в чрезвычайных ситуациях. В резолюциях 37/144, 39/207 и 45/221 Генеральной Ассамблеи уже содержится просьба о том, чтобы была изменена процедура осуществления закупок Организации Объединенных Наций, однако этого до сих пор не сделано.

236. Взносы доноров. Процедурные трудности, возникающие при закупке чрезвычайного снаряжения, ограничили объем взносов, которые ДГВ может принять от доноров и добровольных участников. Одним из таких примеров является предложение взноса в проект ДГВ по созданию хранилищ в Мозамбике, поступившее из Европейского союза (ЕС). Этот взнос был отклонен исключительно в силу несовместимости правил и регулирования ЕС и Организации Объединенных Наций^{108/}. ЕС также проявил интерес к финансированию проекта ДГВ по использованию военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО) в размере 500 тыс. экю, что составляет около 50 процентов бюджета по проекту на 1995 год. Хотя в соответствии с соглашением от января 1995 года с Европейскими сообществами были разрешены определенные формы доступа ревизоров и получения финансовой информации, следует подчеркнуть, что гуманитарная помощь Организации Объединенных Наций не может

быть совместима с подобными финансовыми строгостями применительно к таким важнейшим бюджетам.

237. Некоторые доноры также требуют подписания конкретных соглашений относительно их вклада в проведение чрезвычайных операций. Для подписания соглашений Сектор координации помощи ДГВ в Женеве может ожидать более месяца получения разрешения из бюро от старшего юрисконсульта ЮНОГ. Затем в большинстве случаев необходимо дожидаться разрешения от Управления по правовым вопросам в Нью-Йорке. В подобных случаях ДГВ в Женеве имеет незначительное право голоса или вообще таковым не обладает.

238. Было предложено, чтобы правила и положения Организации Объединенных Наций а) давали возможность ДГВ следовать условиям доноров, таким как Европейский союз, и б) предоставили сотрудникам ДГВ гораздо больше прав подписи.

239. Мобилизация группы Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАК) и группы военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО). Сотрудники группы ЮНДАК должны в течение нескольких часов прибыть в страну, пострадавшую от стихийного бедствия, в сопровождении специалистов по связи и/или располагая мобильным оборудованием спутниковой связи. Существует специальный фонд миссии, составленный исключительно из добровольных взносов, для покрытия расходов групп ЮНДАК в стране. Путевые и суточные расходы сотрудников ЮНДАК, направленных правительствами, авансируются ДГВ из фонда миссии, что впоследствии восполняется соответствующими правительствами. При выполнении миссии сотрудники группы ЮНДАК имеют статус экспертов Организации Объединенных Наций, выполняющих определенную миссию.

240. Сотрудники ВРСГО отбираются и командированы в весьма сжатые сроки. Нужна ускоренная и эффективная процедура, чтобы предоставить их в распоряжение Организации Объединенных Наций в соответствии с положениями Руководящих принципов, разработанных на Конференции в Осло^{109/}. Необходима также упрощенная административная процедура заключения коллективных контрактов национальными группами, участвующими в чрезвычайных операциях. Одним из предложений по ускорению процесса является обработка соответствующей документации в представленном донором виде, а не по форме Организации Объединенных Наций, а также более гибкое использование сотрудников Организации Объединенных Наций и финансовых правил и положений.

241. Также имеют место проволочки и трудности в получении разрешения на вывоз наличных средств, особенно во внерабочее время и применительно к тем членам группы, которые выезжают в районы, где дорожные чеки не имеют хождения. Аналогичные проблемы связаны с получением медицинских разрешений, особенно в связи с профилактикой малярии, и с доставкой оборудования для миссий по оказанию помощи, если отъезд происходит во внерабочее время.

242. Консультанты, входящие в группу ЮНДАК, принимаются на работу на основе *pro bono*. До настоящего времени ДГВ должен был заключать контракт с каждым из консультантов для каждой отдельной миссии. Просьбы Отдела кадров ЮНОГ о заключении контрактов на один год оказались напрасными. Также под вопросом оказались безопасность и медицинское страхование личного состава группы ЮНДАК: не удалось приобрести страховку от всех случаев гибели и не всегда сообщалось о риске, связанном с миссиями в опасных районах. Необходимо провести следующие изменения: ускорить подготовку контрактов; увеличить продолжительность *pro bono*; предоставить личному составу группы полную медицинскую страховку; обязать весь личный состав резервной группы пройти минимальную подготовку; и предоставить все средства активной и/или пассивной защиты.

VI. ПОЛУЧЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

243. Каждое учреждение и любая программа системы Организации Объединенных Наций должны располагать собственной системой юридического оформления полученных результатов. Эти системы затем должны получить широкое распространение путем осуществления совместных учебных программ, межучрежденческих механизмов сотрудничества, разработки руководящих принципов на случай чрезвычайных ситуаций и публикаций, с тем чтобы максимальную пользу от этого получали и другие учреждения. Юридическое оформление полученных результатов является весьма важным элементом, отсутствие которого особо ощущается в настоящее время, когда имеют место крупные сложные чрезвычайные ситуации. Рекомендации по регистрации и проработке полученных результатов включают следующие:

- a) Координационный комитет на уровне страны Группы по ликвидации последствий стихийных бедствий должен подготавливать краткий обзор полученных результатов в конце каждой чрезвычайной операции или один раз в год — в случае затяжных операций.
- b) Группа межучрежденческой поддержки, действующая под руководством МПК—РГ, должна готовить аналогичные краткие обзоры, освещая вопросы с точки зрения международной перспективы, и объединять их с результатами, полученными на уровне страны.
- c) МПК—РГ следует изучать эти результаты два раза в год и договариваться о дальнейших мероприятиях и рекомендациях для МПК. Итоги крупнейших отдельных операций могут рассматриваться на специальной основе в любое время.
- d) Важнейшие результаты и принятые решения должны быть отражены в ежегодном докладе заместителя Генерального секретаря (возглавляющего ДГВ) ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее.

244. В следующем разделе рассматриваются оперативные рамки, эффективность которых уже была доказана, а также помощь в продолжении мероприятий по развитию, о чем часто забывают. Возможности учреждений, хотя и являются очевидными, перечислены в качестве необходимых предпосылок и примеров, которые должны быть учтены в любой оперативной деятельности.

A. Эффективные оперативные рамки

245. При документировании и распространении полученных результатов должны быть определены эффективные оперативные рамки по оказанию помощи в целях совершенствования процесса управления и предварительного планирования по оказанию чрезвычайной помощи, особенно на местах. Следующие руководящие принципы, а также примеры эффективной деятельности и планирования должны и могут быть использованы практически во всех операциях по оказанию чрезвычайной помощи.

246. Руанда. Массовый наплыв в 1994 году из Руанды свыше двух миллионов беженцев в четыре соседние страны в течение трех месяцев создал беспрецедентные трудности, в особенности для УВКБ. Все имеющиеся сотрудники, запасы чрезвычайного снаряжения и финансовые ресурсы Чрезвычайного фонда УВКБ и ЦЧОФ, а также своевременно поступившие донорские взносы не могли предотвратить крупнейшие кризисы, особенно в районе Нгара в Танзании и в районе Гома. Вместе с тем, как подчеркивается в обследовании ДГВ по Руанде, эта операция была охарактеризована, по крайней мере первоначально, как в основном успешная, несмотря на весьма сложные условия и крайне ограниченные ресурсы. К успехам относятся:

- a) Подготовка общего стратегического плана и организационных рамок для содействия работе учреждений по оказанию помощи.
- b) Создание Объединенного оперативного центра, который является основным элементом при планировании и осуществлении новой программы, осуществляемой с недавних пор в интересах внутренне перемещенных лиц.
- c) Прибытие на место группы ДГВ по оказанию гуманитарной помощи в целях создания Отделения Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи Руанде, которое стало основным координационным центром гуманитарной деятельности в Руанде.
- d) Установление координации на рабочем уровне с департаментами по поддержанию мира и по политическим вопросам Центральных учреждений, а также с Целевой группой для Руанды по обеспечению общей координации деятельности системы Организации Объединенных Наций.
- e) Распределение местной сельскохозяйственной продукции на этапе оказания чрезвычайной помощи для поддержки отечественных производителей продовольствия и удовлетворения первоочередных потребностей беженцев и перемещенных лиц.
- f) Публикация регулярных сообщений о ситуации на местах и докладов о положении в гуманитарной области для штаб-квартиры и международного сообщества.

247. Нгара, Танзания. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца установила следующие причины успешных операций в Нгаре:

- a) В Нгаре наблюдалось активное оперативное присутствие накануне стихийного бедствия, а также был обеспечен своевременный доступ к основным материально-техническим средствам, а также оборудованию и снаряжению по оказанию помощи.

- b) В регионе находилось много квалифицированных специалистов, которые могли приступить к осуществлению операции с самого ее начала.
- c) Была быстро установлена система связи.
- d) Региональная делегация оказала помощь в закупках и транспортных средствах, а группа оперативной поддержки имела в своем распоряжении самолет для перевозки персонала и небольших партий важнейшего снаряжения.
- e) Сотрудники по вопросам информации находились поблизости, обеспечивая широкое освещение в средствах массовой информации и быструю доставку сообщений в Центральные учреждения, донорам и международному сообществу.
- f) Были увеличены возможности ответственного за этот вопрос референта в секретариате в Женеве в целях обеспечения эффективного управления, контроля и связи.
- g) Технические департаменты оказывали значительную помощь на местах и в штаб-квартире.
- h) Готовые к сотрудничеству и обладающие опытом местные сообщества при необходимости оказывали специализированные услуги, предоставляли снаряжение и выделяли сотрудников.
- i) Доноры оказали существенную помощь, и средства были быстро распределены^{110/}.

248. Мозамбик. В аналитическом докладе Голландии была высоко оценена деятельность УВКБ в Мозамбике в связи с прекрасно организованными и быстрыми мерами по реагированию. В нем содержался призыв к УВКБ разработать эффективную систему финансовой информации для доноров, а также призыв к руководителям УВКБ на местах поделиться своим опытом с широким кругом организаций, занимающихся вопросами развития. В нем также содержалась рекомендация к УВКБ учесть свой успешный опыт, особенно в проектах быстрого реагирования (ПБР), и включить этот опыт в учебные пособия для организаций на местах. Согласно аналитическому докладу Голландии, примеры успешной деятельности УВКБ заключаются в следующих руководящих принципах:

- a) УВКБ осуществляет независимую программу в соответствии с процедурой, установленной Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи в Мозамбике, и в качестве поддержки Совета по оказанию помощи беженцам (Nucleo de Apoio aos Refugiados). Оно успешно координирует мероприятия с другими многосторонними учреждениями, в частности с Всемирным банком, МПП и ПРООН. Его задача заключается в добровольной репатриации, расселении и реабилитации беженцев, что

означает их возвращение из стран убежища и скоординированное восстановление их поселений, например строительство начальных школ.

b) В целях свободной репатриации УВКБ стремилось заключить трехстороннее соглашение между правительством Мозамбика, предлагающим убежище государством, и УВКБ. В целях реабилитации трехсторонние соглашения были заключены между Советом по оказанию помощи беженцам, представляющим правительство Мозамбика, партнером-исполнителем (НПО или министерством-исполнителем) и УВКБ.

c) Наличие четырехсторонних соглашений между УВКБ, МПП, правительством Мозамбика и НПО обеспечивало распределение чрезвычайных продовольственных запасов среди репатриантов. Планирование реабилитационных мероприятий в Мозамбике также требовало утверждения со стороны Планового совета провинции. Создание потенциала по материально-техническому и транспортному обеспечению, материальное планирование и реальные возможности партнеров УВКБ являлись необходимыми условиями для переселения людей. УВКБ также несло ответственность за проработку условий по созданию постоянных поселений.

d) Передвижение беженцев было организовано поэтапно, как и информационная кампания по регистрации и оповещению о минах накануне их отъезда. Наличие проектов быстрого реагирования и конкретных программ в области распределения продовольственной помощи, транспорта, наборов непродовольственных товаров первой необходимости, семян и инструментов, водоснабжения и санитарных услуг, а также физическая защита групп людей от опасности в связи с минами позволили ускорить переход от оказания помощи к реабилитации.

e) На этапе репатриации вплоть до сентября 1994 года УВКБ выполнило 87 процентов запланированных мероприятий по репатриации. На этапе реабилитации было восстановлено или построено 96 больниц, 287 школ, 77 колодцев, 196 водяных скважин, а также свыше 1600 км дорог. Было распределено приблизительно 177 тыс. наборов инструментов и 186 тыс. наборов семян для оказания помощи при проведении сельскохозяйственных работ, а также осуществлялось свыше 500 проектов быстрого реагирования^{111/}.

249. Аналитическая группа Голландии, изучавшая операцию по оказанию помощи Мозамбику, провела анализ эффективности, недостатков, возможностей и опасностей в целях определения успешных направлений деятельности. Эффективность и недостатки в основном касаются внутренних факторов, а возможности и опасности связаны с внешними факторами.

В. Переход от оказания помощи к развитию и укреплению учреждений

250. В целях решения проблемы восстановления необходимо предпринять определенные действия в целях стабилизации социальных, экономических и политических условий. Подобные действия предусматривают оказание помощи в создании готовых к сотрудничеству

децентрализованных административных структур на местном, общинном и национальном уровнях; поощрение отечественного производства и уменьшение зависимости от чрезвычайных поставок продовольствия; возрождение неформального сектора и восстановление производственной и предпринимательской деятельности; поощрение независимых действий и сокращение численности государственных служащих; восстановление систем водоснабжения, канализации и здравоохранения; снижение уязвимости и усиление потенциала по борьбе со стихийными бедствиями; содействие усилиям общин по восстановлению системы начального образования; и предоставление молодежи возможностей трудоустройства.

251. Все эти меры необходимы для обеспечения возможностей переселения лишившихся крова семей и реинтеграции бывших участников боевых действий. При оказании чрезвычайной помощи необходимо как можно раньше принимать во внимание и стремиться усилить потенциал общины такими способами, которые содействуют перестройке системы управления и самообеспечению посредством участия, открытости и транспарентности.

252. После возникновения "временных органов власти" в целях содействия усилиям по восстановлению ПРООН будет способствовать проведению хорошо продуманных и своевременных консультаций между временными органами власти при широком участии гражданских, политических и других деятелей, с одной стороны, и, с другой стороны, международными партнерами, к которым относятся двусторонние и многосторонние доноры, региональные организации, система Организации Объединенных Наций и представители соответствующих учреждений по оказанию помощи и содействию развитию.

253. На предлагаемых ПРООН консультациях будут рассмотрены два документа, касающихся национальных рамок восстановления и рамок международной поддержки национальных усилий. Национальные рамки включают внутренние людские, материальные и другие ресурсы, необходимые для реализации процесса восстановления. Рамки международной поддержки включают оценку и анализ потребностей деятельности по восстановлению в формальной и неформальной сферах экономики. Они позволяют оценить значение деятельности правительства, основных министерств и государственных компаний; определить максимальный объем доступных внешних ресурсов, которые можно направить на поддержку внутренних усилий по восстановлению, а также оценить условия, в которых можно использовать внешние ресурсы. Слияние этих двух рамочных направлений в единую стратегию реабилитации и восстановления позволит обеспечить защиту гуманитарных достижений и осуществление программы восстановления на основе транспарентности, отчетности и достаточности. ПРООН полагает, что эти консультации приведут к достижению твердой стратегической договоренности на будущее.

254. УВКБ полагает, что, по мере возможности, гуманитарная помощь должна способствовать своевременному возобновлению деятельности предприятий на уровне общины, которые занимаются вопросами развития, в целях социально-экономического возрождения

пострадавшего населения. Тот факт, что УВКБ занимается реинтеграцией беженцев, возвращающихся в страны своего происхождения, приближает гуманитарную помощь по линии Управления к программам развития и способствует установлению партнерских связей с такими учреждениями в области развития, как ПРООН, двусторонние доноры и, в некоторых случаях, Всемирный банк. Гуманитарная помощь должна содействовать реинтеграции пострадавшего населения в процесс развития, а мероприятия в области развития должны быть направлены на решение проблем, связанных с устремлениями и чаяниями людей.

255. В оперативном плане деятельность УВКБ направлена на удовлетворение гуманитарных потребностей общины, главным образом посредством реализуемых в регионе проектов быстрого реагирования, предназначенных для поддержки процесса примирения в постконфликтных обществах и для включения гуманитарных проблем в планы развития. С этой целью УВКБ разработало Основные принципы в области политики и методологии, включающие меры по установлению оперативных связей с ПРООН и другими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими двусторонними партнерами. УВКБ осознает свои относительные преимущества в деле защиты беженцев и оказания им помощи, значение своего присутствия на местах, а также опыт в проведении крупномасштабных операций по оказанию помощи.

256. В ФАО считают, что сила этой организации — в ее возможностях раннего оповещения о нехватках продовольствия, в оценке продовольственных и сельскохозяйственных потребностей по оказанию помощи/восстановлению, а также в осуществлении сельскохозяйственной помощи и программ реабилитации в пострадавших странах.

257. ЮНИСЕФ занимается осуществлением программ по оказанию помощи и программ в области развития. В ходе реализации обычных программ развития осуществляется оценка потребностей, затем реализуются краткосрочная и долгосрочная стратегии, направленные на удовлетворение этих потребностей в части, касающейся непрерывного процесса развития. При чрезвычайных ситуациях этот процесс изменяется и включает также раннее предупреждение и способы смягчения или ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. В случае возникновения чрезвычайной ситуации средства для программы по стране перебрасываются на удовлетворение ближайших потребностей по оказанию помощи и, при необходимости, изыскиваются дополнительные средства. Программа ЮНИСЕФ по стране вновь перенацеливается на развитие, когда чрезвычайная ситуация переходит в фазу восстановления.

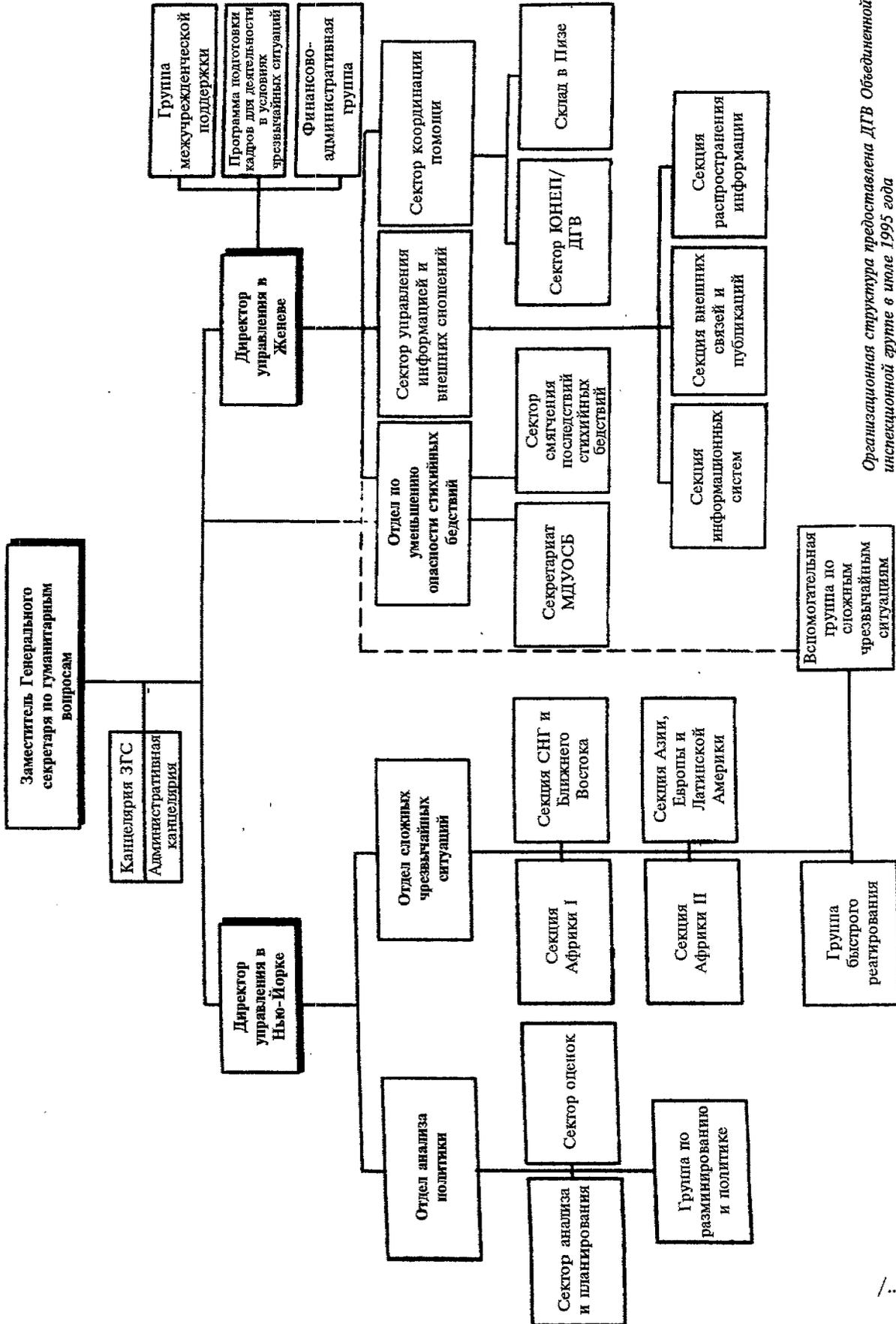
258. Наилучшим вкладом ЮНИСЕФ в деятельность на местах является длительное присутствие в стране и хорошее знание местных условий как в случае чрезвычайной ситуации, так и в вопросах развития, при этом особое внимание уделяется важнейшим потребностям детей. Он также обладает продолжительным опытом общения с должностными лицами принимающих правительств, руководителями общин, а также местными и международными НПО. ЮНИСЕФ наилучшим образом действует в области закупок товаров за границей и на местах, крупных доставок снаряжения, подготовки персонала сотрудничающих организаций

для расширения национальных и региональных возможностей, а также защиты прав детей. ЮНИСЕФ располагает складом в Копенгагене, где хранятся одни из крупнейших в мире запасы снаряжения и другого оборудования на случай чрезвычайной ситуации, и он может организовать быструю доставку этих товаров воздушным или сухопутным транспортом.

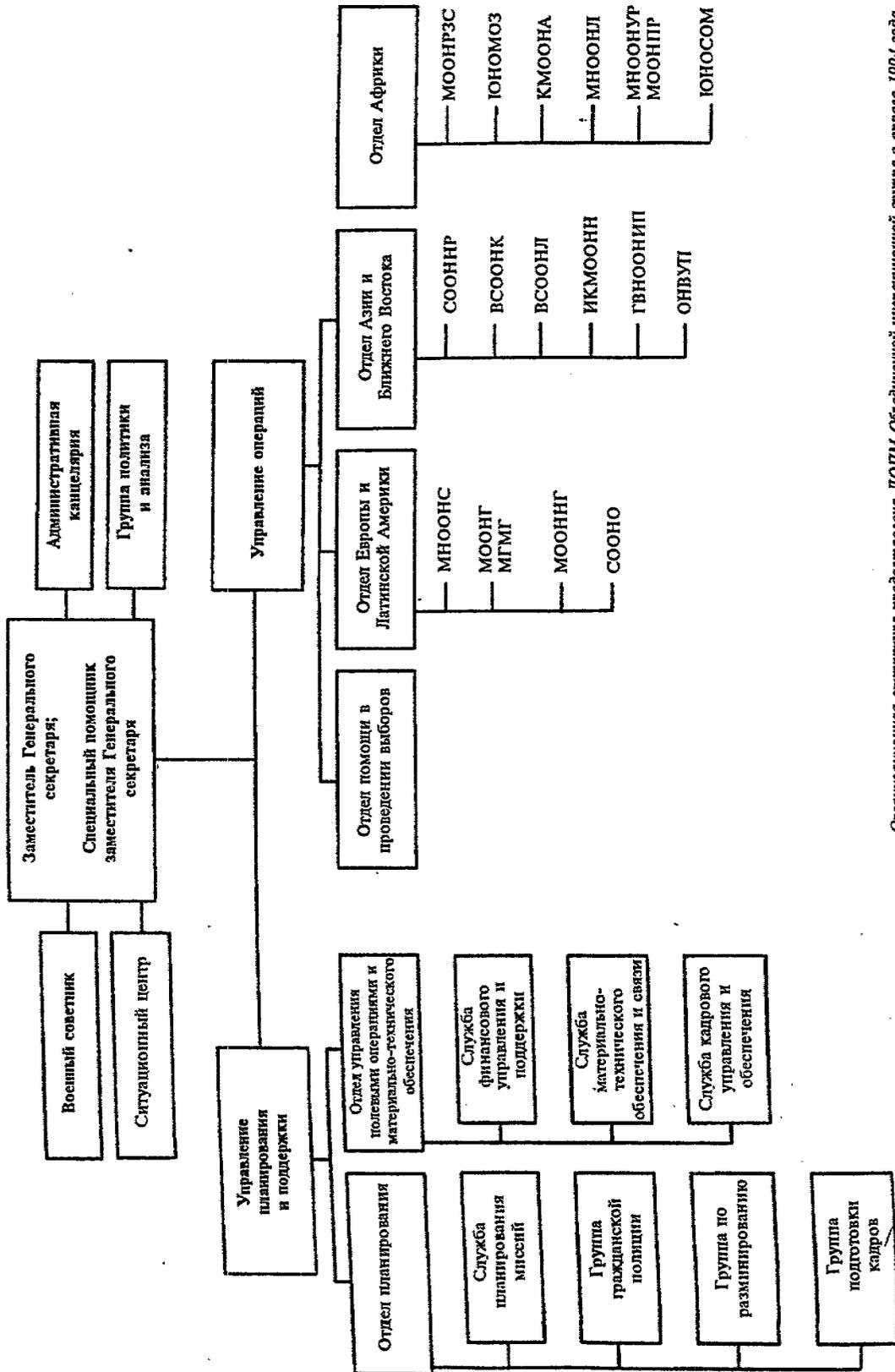
259. МПП считает, что ее деятельность относится ко всем этапам — от оказания помощи до мероприятий в области развития. Особое внимание уделяется использованию программ "продовольствие в целях работы" и снабжению продуктами питания уязвимых групп на самом раннем этапе операций по оказанию помощи. Планирование операций по оказанию помощи, в том числе в ходе беспорядков после гражданской войны, во все больших масштабах осуществляется с учетом перспективы развития, и проекты развития все более тесно увязываются с мероприятиями по оказанию помощи.

260. В регулярных программах БАПОР учитываются потребности беженцев в области первичного образования, медицинского обслуживания, а также в социальных и вспомогательных услугах, которые Агентство предоставляет на правительственной основе. В сочетании с этими регулярными программами деятельность БАПОР в области развития и другие специальные мероприятия способствуют социальной стабильности и подготавливают беженцев к тому, что в дальнейшем международная помощь им более не потребуется. Четыре поколения палестинских беженцев прошли элементарную и начальную школьную подготовку, приобрели профессиональные навыки, получили медицинскую и иную помощь. Инфраструктуру и услуги БАПОР в области элементарного и начального образования, профессиональной подготовки, первичного медицинского обслуживания и социальных услуг можно классифицировать как деятельность в области развития. БАПОР также располагает программами в области обучения приносящей доход деятельности, создания рабочих мест и снижения уровня нищеты.

261. И наконец, резервный потенциал и готовность системы Организации Объединенных Наций к оказанию гуманитарной помощи в целом зависит от многих составляющих, которые не являются ни односторонними, ни универсальными. При этом ДГВ необходимо определить эффективность и резервные возможности всех оперативных учреждений и содействовать использованию их опыта в той деятельности, которая укладывается в непрерывный процесс оказания помощи — восстановления. Каждое крупное оперативное учреждение на местах обладает достаточным опытом для выполнения большинства функций по оказанию помощи. Эффективная координация необходима для того, чтобы избежать пустой траты средств и дублирования деятельности. Такая координация предусматривает быстрое предоставление вспомогательных услуг, необходимых для ликвидации нехваток, а также позволяет всем участникам действовать максимально согласованно.



Организационная структура предоставлена ДГВ Объединенной инспекционной группе в июле 1995 года



ПРИМЕЧАНИЯ

- 1/ Выступление Генерального секретаря Бутроса Бутроса-Гали на Всемирной конференции по правам человека, издание Организации Объединенных Наций, ДООИ, Нью-Йорк, 1394—39399, 20 августа 1993 года, стр. 17 англ. текста.
- 2/ City News, "Emergency Exit: A showing on help for the neediest during catastrophes," Музей Красного Креста и Красного Полумесяца, июль 1994 года.
- 3/ Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, проект DPR 213/3 ВРСГО, ДГВ/94/95, май 1994 года, стр. 3.
- 4/ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей об "Укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций", 14 апреля 1992 года, документ А/RES/46/182.
- 5/ Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, цит. соч.
- 6/ Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету об "Укреплении 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", документ А/50/203—Е/1995/79, 14 июня 1995 года, стр. 30.
- 7/ Определение сложных чрезвычайных ситуаций Межучрежденческим постоянным комитетом.
- 8/ Washington Post, "Peace-keeping needs more work and support, not less," by Jessica Mathews, December 7, 1994.
- 9/ Определение МПК, принятое на его совещании 9 декабря 1994 года.
- 10/ Washington Post, op.cit.
- 11/ Cooperation for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond, by Gareth Evans, University Press of America, Inc., 1994, page 174.
- 12/ Ibid., page 8.

13/ Руководство по управлению операциями в случае стихийных бедствий, ПРООН—ЮНДРО, 1991 год, Раздел 1С—1.

14/ "United Nations Coordination of the International Humanitarian response to the Gulf Crisis 1990—1992", Occasional Paper, No 13, by Larry Minear, U.B.P. Chelliah, Jeff Crisp, John Mackinlay and Thomas G. Weiss, Providence: Watson Institute, 1992, page 3.

15/ DHA NEWS, "1993 in Review", Special Edition, January-February 1994, No 7, page 58.

16/ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей об "Укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций", A/RES/46/182, цит. соч.; и об "Оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций", 20 декабря 1991 года, документ A/RES/46/219.

17/ "An Overview of Disasters 1992", DHA flier.

18/ Memorandum from the Secretary-General on "the Establishment and Conduct of United Nations Field Operations", October 2, 1993.

19/ Ibid.

20/ Доклад Генерального секретаря "Повестка дня для мира", Приложение, 3 января 1995 года.

21/ Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь", июнь 1995 года, документ A/50/203—E/1995/79, стр. 21—22, пункт 84.

22/ Там же, стр. 22—23, пункт 88.

23/ Там же, стр. 20, пункт 78.

24/ "Доклад Рабочей группы по управлению программами и оперативному потенциалу", УВКБ, июль 1993 года.

25/ "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь", цит. соч., документ A/50/203—E/1995/79, стр. 22, пункт 85.

- 26/ Доклад Генерального секретаря "Помощь в разминировании", документ A/49/357, пункт 58.
- 27/ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", by Randolph C. Kent, the Organisation of African Unity and United Nations High Commissioner for Refugees, page 11.
- 28/ Определено Системой служебной аттестации людских ресурсов Организации Объединенных Наций.
- 29/ "Окончательный доклад об углубленной оценке операций по поддержанию мира: начальный этап", доклад Управления служб внутреннего надзора, документ E/AC.51/1995/2, стр. 21.
- 30/ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op. cit., page 15.
- 31/ Rwanda: Lessons Learned: A report on the coordination of humanitarian activities, prepared by Antonio Donini and Norah Niland, November 1994, page 9.
- 32/ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op.cit., page 15.
- 33/ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op.cit., page 4.
- 34/ DHA-DPKO-DPA Framework of Cooperation, by DHA-NY, July 1995.
- 35/ "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", документ о стратегии, подготовленный на основе рекомендаций совещания координаторов-резидентов в Вилларсе в 1993 году, совещания старших руководящих сотрудников ПРООН в Рае в 1994 году, и другие доклады.
- 36/ DHA NEWS, "The Evolution of the Inter-Agency Standing Committee", Special Edition 1993, January—February 1994, No 7, page 18.
- 37/ DHA NEWS, "Consolidated Inter-Agency Appeals: For What, Whom and Why?", Special Edition 1993, January—February 1994, No 7, page 15.
- 38/ Ibid.
- 39/ Manual on "UNICEF's Response to Emergencies," UNICEF, page 12.

40/ Ibid., page 16.

41/ "DHA's Field Guidelines for Implementing the Consolidated Appeal Process," DHA, pages 8—13, and 18—24.

42/ DHA NEWS, "Where We Are Now", Special Edition 1994, January—March 1995, No 13, page x.

43/ "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь", цит. соч., документ A/50/203—E/1995/79, приложение II.

44/ Генеральная Ассамблея, сорок девятая сессия, пункт 37а повестки дня "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь", документ A/49/177/Add.1.

45/ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, пункт 39.

46/ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context," op. cit., page 13.

47/ The UNDP Statement on the Role and Functioning of the Resident Coordinator System.

48/ Исследование связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира, подготовлено Франческо Меззаламом, Объединенная инспекционная группа, JIU/REP/95/6, пункт 95.

49/ Резолюция 46/182, цит. соч., пункт 39.

50/ "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies," strategy Paper, op. cit., para. 15(I).

51/ Резолюции и решения Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, и, в частности, резолюции Генеральной Ассамблеи 32/197, приложение, пункт 34; 34/213, пункт 5; 44/211, пункт 15; 47/199, пункты 38—41; и 48/209, пункты 3 и 4.

52/ "Statement on the Role and Functioning of the Resident Coordinator System," UNDP, para. 8.

53/ "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", strategy Paper, op. cit., paras. 11, 15, 19.

54/ "TOR of the Humanitarian Coordinator," Inter-Agency Standing Committee, as approved by the Committee in its Xth Meeting on December 9, 1994.

55/ Ibid.

56/ Доклад Генерального секретаря об "Укреплении координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий", цит. соч.

57/ Исследование связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира, ОИГ, цит. соч., пункт 87.

58/ UNDAC Assessment Procedures, UNDAC/Vs.O, DHA-GVA, page D.3.

59/ Ibid., page D.5.

60/ Ibid., page D.4.

61/ Ibid., page D.11.

62/ Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, цит. соч., стр. 3.

63/ Там же, стр. 8.

64/ Там же, стр. 10—11.

65/ Там же, стр. 9.

66/ "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: участие добровольцев, "белых касок" в деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи", документ A/50/203—E/1995/79, добавление 1, стр. 8 англ. текста.

67/ Intervention by Ambassador Octavio Frigerio, Secretary of State on item 5(a) before ECOSOC, Geneva, July 20, 1995, also, ECOSOC resolution E/1995/L.46, of 24 July 1995.

68/ "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая

специальную экономическую помощь: участие добровольцев, "белых касок", цит. соч., документ А/50/203—Е/1995/79, добавление 1, стр. 12 англ. текста.

69/ Там же, стр. 14 англ. текста.

70/ Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, edited by Umesh Palwankar, International Committee of the Red Cross, Geneva, June 1994; "The Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-Keeping Operations: Conceptual, Legal and Practical Issues," by Daphna Shraga and Ralph Zacklin, page 40.

71/ Ibid.

72/ Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, op. cit., "Application of International Humanitarian Law and Military Operations Undertaken under the United Nations Charter," by Toni Pfanner, page 53.

73/ Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, op. cit., Shraga, page 40.

74/ "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the United Nations and NGOs," by Antonio Donini, draft article for the Third World Quarterly, page 17.

75/ Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, op. cit., "Fulfilment of the Humanitarian Mandate in the Context of Peace-keeping Operations," by Jean de Courten, page 30.

76/ Ibid., page 31.

77/ "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the United Nations and NGOs," op. cit., page 10.

78/ Ibid., page 5.

79/ Ibid., page 8.

80/ Ibid., page 9.

81/ Ibid., page 16.

82/ Rwanda: Lessons Learned: A Report on the coordination of humanitarian activities, op. cit., pages 7—9.

^{83/} Position Paper: The United Nations and Humanitarian Assistance, Save the Children, March 1994, page 8.

^{84/} DHA NEWS, "ICRC: Strengthening Humanitarian Coordination," Special Edition 1994, January—February 1995, No 13, page 50.

^{85/} Планируемые рамки "Подготовки к 2000 году", предложенные ЭКОСОС в июле 1995 года.

^{86/} A Safer World for the 21st Century: World Conference on Natural Disaster Reduction, 23—27 May 1994, Yokohama, Japan, Secretariat of the International Decade for Natural Disaster Reduction, Geneva, document GE. 94-011984.

^{87/} Программа подготовки кадров для деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций была использована в качестве одного из демонстрационных проектов МДУОСБ в ходе инаугурационной сессии Научно-технического комитета МДУОСБ в начале 1991 года, поскольку в ней сочетались меры по уменьшению последствий стихийных бедствий и координации помощи.

^{88/} DHA NEWS, "Training to Reduce Vulnerability and Prevent Tragedy", 1993 Special Edition, January—February 1994, No 7, page 19.

^{89/} Ibid., page 19.

^{90/} Agenda item No 2 of the Inter-Agency Standing Committee Working Group XVIIIth meeting, 8 May 1995, IOM, Geneva: Summary Record from the DMTP Inter-Agency Consultation, 2 May 1995, Geneva.

^{91/} DHA NEWS, "Focus: Emergency Telecommunications", Winter Edition, September/December 1994, Nos., 11—12, pages 16—17.

^{92/} "Humanitarian Aid on an International Scope", by P. Hansen, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, The Christian Science Monitor, August 15, 1995.

^{93/} "Human Development Indicators", The Human Development Report 1994, prepared by UNDP, New York, Oxford University Press, 1994, pages 117—226.

^{94/} "Relief Net Project Proposal", DHA, June 23, 1995.

^{95/} Ibid.

^{96/} Ibid.

^{97/} "Establishment and Operation of the Central Emergency Revolving Fund", Secretary-General's Bulletin, 22 July 1992, document ST/SGB/251.

^{98/} "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь", цит. соч., документ A/50/203—E/1995/79, стр. 16, пункт 60.

^{99/} Выступление Кофи Аннана, заместителя Генерального секретаря, Департамент операций по поддержанию мира, на 26-м совещании представителей отделов внутренней аудиторской проверки, 24 мая 1995 года.

^{100/} "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь", цит. соч., документ A/50/203—E/1995/79, стр. 31, пункт 126.

^{101/} Там же, стр. 30, пункт 122.

^{102/} Там же, стр. 30, пункт 123.

^{103/} Там же, стр. 30, пункт 124.

^{104/} Там же, стр. 28, пункты 115—116.

^{105/} Там же, стр. 28—29, пункты 117—118.

^{106/} Там же, стр. 30, пункт 125.

^{107/} Меморандум о "Расширении операций на складе в Пизе", Жак Кено и Патрисιο Руэдас, Департамент по гуманитарным вопросам, 3 февраля 1994 года.

^{108/} Меморандум о "Расширении административных и финансовых процедур", Жак Кено и Патрисιο Руэдас, Департамент по гуманитарным вопросам, 16 декабря 1994 года.

^{109/} Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, цит. соч., стр. 9.

^{110/} DHA NEWS, "Lessons Learned", Special Edition 1994, op. cit., page 14.

^{111/} Аналитический доклад "Операция УВКБ в Мозамбике", составлен голландскими консультантами по поручению правительства Голландии, 1994 год.

**Перечень основных инструментов и других документов системы
Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи**

Резолюция 43/131 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года "Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций".

Доклад Генерального секретаря "Аннотированный первоначальный перечень вопросов для включения в предварительную повестку дня сорок пятой очередной сессии Генеральной Ассамблеи", документ Генеральной Ассамблеи A/45/100 от 15 июня 1990 года.

Доклад Генерального секретаря "Назначения для заполнения вакансий во вспомогательных органах и другие назначения", документ Генеральной Ассамблеи A/45/102 от 22 февраля 1990 года.

Доклад Генерального секретаря "Новый международный гуманитарный порядок: Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций", документ Генеральной Ассамблеи A/45/587 от 24 октября 1990 года.

Резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года "Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций".

Резолюция 45/102 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года "Содействие развитию международного сотрудничества в гуманитарной области".

Записка Генерального секретаря во исполнение резолюции 1990/78 Экономического и Социального Совета "Вопросы координации" с приложением: "Доклад о беженцах, перемещенных лицах и репатриантах", автор: г-н Жак Кено, Консультант, документ Экономического и Социального Совета E/1991/109/Add.1, от 27 июня 1991 года.

Доклады сессий Исполнительного совета Детского фонда Организации Объединенных Наций 1991—1995 годов, "Чрезвычайные операции ЮНИСЕФ", документы Экономического и Социального Совета E/ICEF/91/11 от 7 февраля 1991 года; E/ICEF/92/11 от 21 мая 1992 года; E/ICEF/93/11 от 24 февраля 1993 года; E/ICEF/94/11 от 31 марта 1994 года; E/ICEF/95/5 от 28 декабря 1994 года.

Проект резолюции Генеральной Ассамблеи "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций: Швеция", документ Генеральной Ассамблеи A/46/L.55 от 17 декабря 1991 года.

Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 14 апреля 1992 года "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций".

Доклад Административного комитета по координации "Координация гуманитарной помощи: чрезвычайная помощь и обеспечение непрерывности процесса восстановления и развития", документ Административного комитета по координации ACC/1993/CRP.3/Add.1 от 12 апреля 1993 года.

Доклад Генерального секретаря "Координация политики и деятельности специализированных учреждений и других органов системы Организации Объединенных Наций по следующим вопросам: Координация гуманитарной помощи: чрезвычайная помощь и обеспечение непрерывности процесса восстановления и развития", документ Экономического и Социального Совета E/1993/90 от 21 июня 1993 года.

Доклад Генерального секретаря "Координация гуманитарной помощи: чрезвычайная помощь и обеспечение непрерывности процесса восстановления и развития", документ Экономического и Социального Совета E/1993/L.25 от 8 июля 1993 года.

Доклад Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара "Деятельность УВКБ ООН по оценке", документ Генеральной Ассамблеи A/АС.96/809 от 22 июля 1993 года.

Доклад Генерального секретаря "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций", документ Генеральной Ассамблеи A/48/536 от 4 ноября 1993 года.

Резолюция 48/57 Генеральной Ассамблеи от 31 января 1994 года "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций".

Доклад Генерального секретаря "Административные и бюджетные аспекты финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: эффективное планирование и составление бюджетов операций по поддержанию мира и руководство ими", документ Генеральной Ассамблеи A/48/945 от 25 мая 1994 года; и документ Генеральной Ассамблеи A/48/945/Согг.1, Исправление, от 30 сентября 1994 года.

Доклад Генерального секретаря о работе Организации, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Дополнение № 1 (A/49/1), 1994 год.

Доклад Генерального комиссара Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, 1 июля 1993—30 июня 1994 года, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Дополнение № 13 (A/49/13), 1994 год.

Доклад Генерального секретаря "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций: Перестройка Секретариата", документ Генеральной Ассамблеи A/49/336 от 24 августа 1994 года.

Доклад Генерального секретаря "Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий", документ Генеральной Ассамблеи А/49/177 и Е/1994/80 от 21 июня 1994 года.

Доклад Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара "Деятельность УВКБ ООН по оценке", документ Генеральной Ассамблеи А/АС.96/827 от 20 июля 1994 года.

Доклад Генерального секретаря "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций", Добавление, документ Генеральной Ассамблеи А/49/177/Add.1 и Е/1994/80/Add.1 от 1 ноября 1994 года.

Резолюция 49/139 Генеральной Ассамблеи от 3 февраля 1995 года "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций".

Доклад Генерального секретаря "Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий", документ Генеральной Ассамблеи А/50/201 от 20 июня 1995 года.

Проект доклада Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, докладчик: г-н Хосе Бенгоа, Комиссия по правам человека, документ Экономического и Социального Совета E/CN.4/Sub.2/1995/L.11/Add.5 от 24 августа 1995 года.