

**К ПРОГРАММЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В  
ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА БЕДСТВИЯ И  
УМЕНЬШЕНИЯ ИХ ОПАСНОСТИ:  
Уроки, извлеченные из бедствия, вызванного цунами  
в Индийском океане**

*Подготовил:*

*Таданори Иномата*

**Объединенная инспекционная группа**

**Женева, 2006 год**



**Организация Объединенных Наций**

**JIU/REP/2006/5**

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**К ПРОГРАММЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В  
ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА БЕДСТВИЯ И  
УМЕНЬШЕНИЯ ИХ ОПАСНОСТИ:  
Уроки, извлеченные из бедствия, вызванного цунами  
в Индийском океане**

*Подготовил:*

*Таданори Иномата*

**Объединенная инспекционная группа**



**Организация Объединенных Наций, Женева, 2006 год**

GE.06-02245 (R) 101106 141106



В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Статута Объединенной инспекционной группы настоящий доклад был доработан "после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы".

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения.....		iv
Резюме.....		v
Введение .....	1 - 6	1
<b>I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ .....</b>	<b>7 - 29</b>	<b>1</b>
<b>II. ПРИНЦИПЫ И ПОЛИТИКА ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ.....</b>	<b>30 - 60</b>	<b>10</b>
<b>III. РАМОЧНАЯ ОСНОВА РУКОВОДСТВА УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>61 - 94</b>	<b>19</b>
<b>IV. ОБЩИЕ УСЛУГИ ПО ПОДДЕРЖКЕ И МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ.....</b>	<b>95 - 108</b>	<b>29</b>
<b>V. К ПРОГРАММЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА БЕДСТВИЯ И УМЕНЬШЕНИЯ ИХ ОПАСНОСТИ .....</b>	<b>109 - 112</b>	<b>33</b>
<b>Приложения</b>		
<b>I. Совокупный бюджет системы Организации Объединенных Наций.....</b>		<b>35</b>
<b>II. Финансовые ресурсы для уменьшения опасности бедствий и реагирования на них, 2000-2005 годы .....</b>		<b>36</b>
<b>III. Ресурсы управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов и Межучрежденческого секретариата по уменьшению опасности бедствий .....</b>		<b>38</b>
<b>IV. Существующая институциональная схема уменьшения опасности действий и реагирования на них .....</b>		<b>40</b>
<b>V. Сфера компетенции органов, занимающихся оказанием международной гуманитарной помощи на различных этапах бедствий.....</b>		<b>42</b>
<b>VI. Политика, принципы и руководящие положения, разработанные Мужучрежденческим постоянным комитетом .....</b>		<b>44</b>
<b>VII. Координаторы по гуманитарным вопросам на местах .....</b>		<b>46</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

АДПК	Азиатский центр обеспечения готовности к стихийным бедствиям
АКК	Административный комитет по координации
АЦСБ	Азиатский центр по уменьшению опасности стихийных бедствий
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (бывший АКК)
МОТ	Международная организация труда
МПВ	Международная платформа восстановления
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МСУОБ	Международная стратегия по уменьшению опасности бедствий
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФККП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МЦГ/УОБ	Межучрежденческая целевая группа по уменьшению опасности бедствий
НПО	Неправительственная организация
ОПГД	Общий план гуманитарной деятельности
ОСО	Общая страновая оценка
ОЦМТС ООН	Объединенный центр материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСД	Процесс принятия призывов к совместным действиям
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
СЕРФ	Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации
СУГП	Система управления гуманитарными поставками
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана
ЮНДАК	Группа Организации Объединенных Наций по оценке бедствий и координации
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

## Резюме

### Цель:

Укрепить потенциал системы Организации Объединенных Наций в области координации и поддержки гуманитарной помощи в деле уменьшения опасности бедствий и реагирования на них посредством:

- интеграции программы, управления ресурсами и координации; и
- упорядочения и стандартизации оперативной, административной и финансовой практики, связанной с уменьшением опасности бедствий и реагированием на них.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Как бы то ни было, опыт, связанный с бедствием, вызванным цунами в Индийском океане, продемонстрировал, что необходимо срочно улучшить понимание и применение установленных на международном уровне руководящих принципов оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий и восстановительной деятельности в большинстве стран, затрагиваемых бедствиями. Он показал также отсутствие четких и последовательных регламентирующих соглашений об организации действий в случае бедствий и оказании гуманитарной помощи, за исключением Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (далее именуемой "Конвенцией Тампере"). Следовательно, для создания международных нормативных основ, которыми страны, затронутые бедствиями, и страны, оказывающие помощь, будут обязаны руководствоваться на местах, системе Организации Объединенных Наций исключительно важно оказать содействие в укреплении национальных рамочных основ для организации действий в случае таких бедствий, а Экономическому и Социальному Совету - инициировать процесс разработки согласованных международно-правовых инструментов и норм в рамках межправительственного процесса принятия решений, открытого для всех категорий потенциальных заинтересованных сторон и субъектов.

### Рекомендация 1

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой:

- a) рассмотреть и оценить существующие соглашения, нормы, правила и руководящие принципы, касающиеся оказания международной гуманитарной помощи в деле реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, разработанные многосторонними организациями, с точки зрения их актуальности для стран, затронутых бедствиями, и стран, оказывающих помощь;
- b) представить свою оценку по этому вопросу в 2007 году Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения и одобрения вместе с предложениями по комплексу международных регулирующих норм и правовых инструментов, с помощью которых можно было бы более эффективно справляться с возникающими глобальными угрозами бедствий;
- c) при представлении своих вышеупомянутых предложений принять во внимание рекомендации 2-6; и

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

- **Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности системы оказания гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.**

В. По общему мнению, действующие минимальные стандартные требования в рамках Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны не охватывают жизненно важные требования и права пострадавшего от бедствий населения иметь доступ к гуманитарной информации и коммуникационным средствам, которые обеспечивали бы их комплексными системами раннего предупреждения, мерами безопасности и защиты.

- **Нижеследующая рекомендация внесет вклад в повышение эффективности будущих операций по оказанию чрезвычайной помощи населению, пострадавшему от бедствий.**

## Рекомендация 2

**Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой сформулировать дополнительные минимальные стандартные требования в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), подкрепляющие уже предусмотренные в настоящее время, в целях обеспечения доступа населения, пострадавшего от бедствий, к средствам обмена информацией и радио- и телекоммуникационным средствам для получения достаточной гуманитарной информации.**

С. Существующая система реагирования на чрезвычайные ситуации основана на такой оценке последствий бедствий, которая ограничивается затронутой страной и ее гражданами. Реагирование на крупномасштабные трансграничные бедствия, подобные цунами в Индийском океане, требует пересмотра нынешних рамочных основ оказания помощи Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК). Опыт органов, участвовавших в операции по выявлению и опознанию жертв цунами в Таиланде (ТТВИ), которая обеспечила предоставление информации о жертвах цунами и тем самым воплотила в себе универсальные аспекты гуманитарной помощи, может считаться передовой практикой, достойной подражания.

- **Ожидается, что нижеследующая рекомендация приведет к распространению передовой практики, выявленной в рамках ТТВИ, и принесет пользу будущей деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи.**

## Рекомендация 3

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

Д. Среди различных должностных лиц правительств и международных организаций, которые поделились и обменялись своими мнениями с Инспектором, существует общее понимание того, что нынешняя международно-правовая база для проведения военных и воздушных операций по оказанию

чрезвычайной помощи не содержит достаточных руководящих положений для быстрого развертывания процесса организации действий в случае крупномасштабных бедствий. Более того, затяжные переговоры между государствами, затронутыми бедствиями, и другими соответствующими государствами по поводу транзита и развертывания военно-воздушных операций, включая получение разрешений на посадку, негативно сказались на усилиях по оказанию помощи.

- По мнению Инспектора, нижеследующая рекомендация внесет вклад в повышение эффективности операций по оказанию чрезвычайной помощи в случае крупномасштабных бедствий.

#### Рекомендация 4

**Генеральному секретарю следует проконсультироваться по соответствующим аспектам с Международной организацией гражданской авиации и предложить Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения в 2007 году руководящие принципы быстрого развертывания трансграничного процесса организации действий в случае бедствий, которые помогут государствам-членам в подписании соглашений об обеспечении готовности между их национальными гражданскими и военными авиаслужбами.**

Е. Опыт, связанный с бедствием, вызванным цунами в Индийском океане, рельефно высветил необходимость разработки политики для конкретного обеспечения последовательного перехода от чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий к восстановлению и развитию. Иными словами, акцент делается на необходимости увязки мер реагирования на бедствия и уменьшения опасности бедствий в целях оказания содействия в обеспечении сопротивляемости общин, оправляющихся от чрезвычайных ситуаций, для облегчения такого перехода. Большинство азиатских экспертов в области уменьшения опасности стихийных бедствий разделяют мнение о том, что наиболее эффективным способом увязки чрезвычайной помощи при стихийном бедствии с восстановительными работами и снижением рисков было бы включение специалистов-сейсмологов в состав миссий по оценке Группы Организации Объединенных Наций по оценке бедствий и координации (ЮНДАК) сразу же после цунами.

- Нижеследующая рекомендация внесет вклад в повышение эффективности программ гуманитарной помощи, в частности на этапах восстановления и реконструкции.

#### Рекомендация 5

**Генеральному секретарю следует:**

- a) включать в состав групп ЮНДАК и/или любых других соответствующих миссий по оценке, организуемых Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), экспертов, способных проводить научные оценки последствий бедствий, процедур предупреждения и систем раннего оповещения, с тем чтобы их выводы могли служить основой для планирования на этапах восстановления и реконструкции; и
- b) разработать стандартизированные определения и терминологию в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, а также стратегии свертывания операций и представить их Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2007 года для рассмотрения и утверждения.

F. Многосторонние учреждения внесли значительный вклад в оказание помощи правительству Индии во время бедствия, вызванного цунами в Индийском океане, в плане обеспечения скоординированной международной помощи и поддержки для затронутого местного населения и общин, а также в оказание содействия в разработке гибкого восстановительного процесса, повышающего сопротивляемость конкретным местным многоплановым опасностям. Эти учреждения действовали в рамках своих обычных программ при эффективной координации со стороны координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам и Группы по ликвидации последствий бедствия в Индии, а отделение Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) выступало координационным звеном для местных неправительственных организаций (НПО) и общин в затронутых районах. По мнению Инспектора, это является образцовым механизмом, который следует рассматривать в качестве передовой практики и, следовательно, перенимать в других странах.

#### Рекомендация 6

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

- a) рассмотреть и дополнительно доработать круг ведения координаторов по гуманитарным вопросам, описание должностных функций и навыков координаторов по гуманитарным вопросам, а также систему отбора, профессиональной подготовки и управления для обеспечения их ведущей роли в процессе перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию;**
- b) разработать комплекс процедур проверки соблюдения, которые позволили бы государствам-членам контролировать результативность и подотчетность:
 
  - i) координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам;**
  - ii) соответствующих гуманитарных учреждений для поддержки разработки национальных планов и программ обеспечения готовности, восстановления и реконструкции; и****
- c) представить Генеральной Ассамблее доклад о прогрессе, достигнутом по пунктам a) и b) выше.**

- **Приведенная выше рекомендация внесет вклад в части пункта a) в укрепление координации действий гуманитарных учреждений на местах, особенно в процессе перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию, а в части пункта b) приведет к усилению подотчетности рамочного механизма восстановительной деятельности системы Организации Объединенных Наций.**

G. Уроки, извлеченные из последствий бедствия, вызванного цунами в Индийском океане, свидетельствуют о необходимости выработки более четких принципов и руководящих положений о гуманитарной помощи и ее оказании, а также создания межправительственного механизма, который будет обеспечивать прочную общесистемную основу для руководства и стратегического управления в этом секторе. Отсутствие такой основы в организациях системы Организации Объединенных Наций - невзирая на призыв Генерального секретаря к консолидации и объединению всех гуманитарных и смежных вопросов в рамках одного сводного пункта повестки дня, посвященного гуманитарным вопросам, - может негативно сказаться на мобилизации и организации распределения ресурсов для гуманитарной помощи в системе Организации Объединенных Наций. Иными словами, нынешний механизм руководства, возглавляемый Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом, подрывается отсутствием специализированных межправительственных органов поддержки общесистемной координации.

## Рекомендация 7

- a) **Генеральному секретарю следует предложить Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения и утверждения круг ведения межправительственного комитета по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них, который будет действовать в качестве его вспомогательного органа; и**
- b) **на основе предложений Генерального секретаря Экономический и Социальный Совет, возможно, сочтет целесообразным учредить межправительственный комитет по вопросам реагирования на бедствия и уменьшения их опасности на комплексной основе в целях повышения эффективности международной гуманитарной помощи во всех странах, затрагиваемых бедствиями, а также усиления его потенциала в области выработки межправительственных решений и его координирующей роли в системе Организации Объединенных Наций.**

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

Н. На межправительственном уровне сложился четкий консенсус в вопросе о том, что необходимо создать комплексную рамочную основу для стратегического и общесистемного планирования и управления в совокупности с механизмами, ориентированными на конкретные результаты, в целях улучшения координации гуманитарной деятельности в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами. В этой связи Инспектор отметил важное значение, придаваемое матрице ролей и инициатив организаций, разрабатываемой для осуществления Хиогской рамочной программы действий на 2005-2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин. Такая матрица должна подкрепляться поддающимися измерению показателями для достижения общих целей по районам и секторам на международном и национальном уровнях. Инспектор отметил далее, что соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций приступили к осуществлению рекомендации, вынесенной в ходе организованного УКГВ в августе 2005 года обзора мер реагирования на гуманитарные ситуации, относительно создания "глобальной карты потенциалов гуманитарного реагирования, которая охватывала бы не только международные, но и национальные и региональные действия, частый сектор и военные структуры" (резюме, пункт 28). Подобные инструменты обеспечили бы прочную и своевременную основу для создания стратегического механизма, с помощью которого соответствующие правительства могли бы давать согласованные указания учреждениям, действующим в данной области.

## Рекомендация 8

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

- **Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности оказания гуманитарной помощи в вопросах уменьшения опасности бедствий и реагирования на них.**

I. Отмена в 1995 году надежного межучрежденческого механизма отчетности с использованием "Классификации программ Административного комитета по координации (АКК)" применительно к программам и ресурсам системы привело к тому, что существующий статистический инструментарий, имеющийся у Организации Объединенных Наций, становится все более неподходящим для стратегического планирования и управления ресурсами.

#### Рекомендация 9

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

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

J. Анализ уроков, извлеченных из усилий по преодолению последствий катастрофического цунами, высветил существование более значительных проблем недостаточного взаимодействия между затронутыми странами и международными организациями на уровне общин, чем на национальном и региональном уровнях. Вследствие этого затронутые этим бедствием общины захлестнули неиспрашивавшиеся и нескоординированные поставки материалов и оборудования, что породило серьезные логистические проблемы. Это было обусловлено главным образом неспособностью гуманитарных организаций обмениваться точной информацией о положении на местах, которую они могли бы получить от лидеров общин<sup>1</sup>. Инспектор обнаружил, что только в Индии имелся план обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, способный обеспечить координацию международной помощи с использованием местных механизмов, поддерживавшихся и развивавшихся местными центрами по реагированию на бедствия и уменьшению их опасности, которые были созданы при поддержке учреждений Организации Объединенных Наций.

#### Рекомендация 10

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

- a) **установление минимальных базисных показателей для обеспечения того, чтобы поставки помощи реально достигали затронутое население в надлежащих количествах и при соблюдении надлежащих стандартов; и**
- b) **мобилизация в тесном сотрудничестве с системой Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий (МСУОБ) и соответствующими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций всей необходимой поддержки для групп Организации Объединенных Наций по реагированию на бедствия.**

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

<sup>1</sup> Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, p.6.

К. Эффективность противодействия бедствиям, оказания чрезвычайной помощи и ликвидации их последствий на национальном уровне зависит от степени готовности к бедствиям, обеспеченной в рамках обычной работы страновых групп Организации Объединенных Наций (СГООН) на основе общего плана гуманитарной деятельности (ОПГД). В случае реального стихийного бедствия ОПГД служит главной основой для оказания международной гуманитарной помощи в целях удовлетворения потребностей на местах, например в рамках процесса обращения с призывами к совместным действиям (ПСД). Организации системы Организации Объединенных Наций в странах, которые посетил Инспектор, продемонстрировали недостатки в вопросах разработки и обновления оперативных ОПГД, прежде всего в части составления "карт опасностей" и базовых оценок состояния мер по уменьшению опасности бедствий, содержащих реалистичные и поддающиеся количественной оценке показатели. Эти недостатки касались также высокой текучести международного персонала, отсутствия четких описаний квалификации сотрудников УКГВ, размещенных на местах, и неодинаковых лидерских качеств координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 11**

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

- a) создания национальных/региональных рамочных основ оказания помощи для обеспечения готовности к бедствиям и противодействия им, эффективной чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции;**
- b) обновления общих планов гуманитарной деятельности, а также карт и оценок рисков по согласованию с соответствующими принимающими правительствами с учетом Хиогской рамочной программы действий и возможностей Международной платформы восстановления;**
- c) использования общих планов гуманитарной деятельности в качестве основы для обращений с местными призывами к совместным и срочным действиям к национальным и международным сообществам доноров в тех случаях, когда это необходимо, и периодического представления докладов о достигнутом прогрессе Экономическому и Социальному Совету, начиная с 2007 года.**

- **Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них со стороны СГООН.**

L. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/12В от 19 декабря 1997 года постановила передать функции Координатора чрезвычайной помощи, связанные с оперативной деятельностью, укреплением потенциала в предрасположенных к бедствиям странах в области смягчения последствий, предотвращения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним, Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Неоднозначность такого решения стала предметом долгих дискуссий по вопросам координации между различными учреждениями и программами на оперативном уровне. Это положение дел может негативно затронуть консультативные и координационные процессы и тем самым вызвать задержки в принятии решений.

## Рекомендация 12

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой дать поручение на проведение тщательной независимой оценки работы, проделанной ПРООН, и использования ею соответствующей дотации при выполнении функций оперативной деятельности в области смягчения последствий стихийных бедствий, их предотвращения и обеспечения готовности к ним, переданных ПРООН от Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с резолюцией 52/12В Генеральной Ассамблеи, и следует заново проанализировать обоснованность и необходимые финансовые механизмы осуществления этих функций на основе выводов, сделанных в ходе этой независимой оценки.

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

М. То обстоятельство, что Генеральный секретарь не назначил координаторов по гуманитарным вопросам во многих странах, прежде всего в странах, особенно уязвимых перед бедствиями, значительно ослабило ведущую роль Организации Объединенных Наций в гуманитарной области в соответствующих странах и тем самым создало впечатление, что Организация Объединенных Наций придает низкоприоритетное значение вопросам предотвращения бедствий и организации действий в случае таких бедствий.

## Рекомендация 13

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

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

Н. Роль, которую региональные комиссии Организации Объединенных Наций играют в поощрении экономического и социального развития в странах их аккредитации, также может внести колоссальный вклад в комплексные усилия по реагированию на бедствия и восстановлению после них в соответствующих общинах. Действительно, Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) сыграла позитивную роль после катастрофического цунами и землетрясения в Южной Азии, что привело к разработке стратегий управления рисками бедствий и последующих инвестиций в контексте социально-экономического развития. Способность ЭСКАТО поощрять сотрудничество и взаимопомощь между региональными и субрегиональными межправительственными организациями, такими, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) должна рассматриваться как передовая практика, и в этой связи она заслуживает подражания.

О. Управление глобальными ресурсами зависит от услуг централизованной поддержки, которые УКГВ может оказывать своим партнерам в следующих областях: обеспечение общих административных услуг, таких, как информация о чрезвычайных ситуациях на местах; ресурсы телекоммуникационных технологий и своевременное направление на места требуемого персонала; и оборудование и материалы, имеющиеся в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Несмотря на вступление в силу Конвенции Тампере, УКГВ еще не создало постоянную службу поддержки данной Конвенции. Поэтому необходимо провести всеобъемлющий обзор системы общих услуг поддержки УКГВ. И действительно, опыт Панамериканской организации

здравоохранения (ПАОЗ) в связи с разработкой системы управления гуманитарными поставками (СУГП), которая доказала свою эффективность в Латинской Америке, может быть полезным и в других регионах.

#### Рекомендация 14

Генеральному секретарю следует:

- a) провести всеобъемлющий обзор системы общих услуг поддержки, находящейся в ведении УКГВ, с использованием экспертного опыта и вклада соответствующих членов МПК, с тем чтобы УКГВ имело средства для выполнения своих функций по обеспечению услуг централизованной поддержки. Этим обзором должны быть охвачены задачи Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с Конвенцией Тампере. Полученные выводы следует представить для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят второй сессии;
- b) представить Экономическому и Социальному Совету глобальную схему применения системы материально-технической поддержки гуманитарной деятельности в случае крупномасштабных бедствий во всем мире для распространения и внедрения всеми соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО с использованием соответствующего опыта Всемирной продовольственной программы и ПАОЗ в деле преодоления материально-технических трудностей.

- Осуществление этой рекомендации повысит эффективность общих услуг поддержки гуманитарной помощи, в частности в материально-технической сфере и в области управления поставками, на основе эффективной практики СУГП.

Р. С точки зрения секторального и географического распределения взносов различия в мерах реагирования на призывы к совместным и срочным действиям являются очевидными. Хорошо известные бедствия и чрезвычайные ситуации вызывают гораздо более активную реакцию, которая иногда сопровождается неиспрашиваемой или четко не оговоренной поддержкой, чем другие так называемые "малоизвестные и забытые бедствия". Охват бедствий самим ПСД является ограниченным и не удовлетворяет потребностей уязвимого населения, оказавшегося в чрезвычайных ситуациях, не получивших освещения. Судя по опыту обращения с призывами во время катастрофического цунами, а также по принятым при этом финансовым обязательствам и реально выделенным средствам налицо безотлагательная необходимость в: отборе и приоритизации проектов, включаемых в призывы к совместным действиям, и укреплении национального потенциала, а также в обеспечении подотчетности затронутых бедствиями стран для обеспечения того, чтобы выделяемые в качестве помощи средства реально достигали пострадавших от бедствий людей и использовались исключительно в предусмотренных целях на различных этапах организации действий в случае бедствий.

## Рекомендация 15

Генеральному секретарю следует:

- a) провести обзор существующего механизма, используемого в призывах к совместным и срочным действиям, в целях выявления слабых мест и недостатков и разработки путей и средств его дальнейшего совершенствования;
- b) изучить возможность укрепления потенциала соответствующих национальных надзорных органов затрагиваемых стран в области мониторинга и обеспечения подотчетности в вопросах использования средств, мобилизуемых в интересах затрагиваемого населения в контексте ПСД, как это было предложено Комиссией ревизоров, в рамках предполагающей укрепление потенциала поддержки национальных платформ восстановления со стороны системы Организации Объединенных Наций; и
- c) представить Генеральной Ассамблее доклад о повышении эффективности процедур ПСД.

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

Q. Не было установлено никакой корреляционной связи между процессом обращения с призывами к срочным и совместным действиям и процессом изъятия средств из Центрального чрезвычайного оборотного фонда (компонент Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, составляющий резерв ликвидных средств). Изъятие средств из Фонда по существу облегчало управление денежными средствами в соответствующих учреждениях. УКГВ не произвело оценку реального использования этих средств и последствий этого для их деятельности и не использовало Фонд в целях предупреждения бедствий. Оперативное принятие донорами значительных финансовых обязательств в ответ на чрезвычайные призывы к ликвидации последствий цунами избавило от необходимости использования средств Фонда.

## Рекомендация 16

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

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

R. Действующий механизм финансирования для эффективной программы гуманитарной помощи в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности не обеспечивает критической массы ресурсов, необходимой для обеспечения возможности последовательного использования УКГВ и секретариатом МСУОБ коллективной памяти и извлеченных уроков для разработки политики и эффективной поддержки. Секретариаты сталкиваются с множеством административных и

финансовых трудностей, включая: разрозненные системы мобилизации средств и отдельное управление внутренними целевыми фондами; а также обязательное блокирование оперативного резерва денежных средств в соответствии с внутренними руководящими положениями. Эти трудности продолжают негативно сказываться на бесперебойной работе соответствующих секретариатов и - в более конкретном плане - на осуществлении их соответствующей политики в области набора кадров.

Для решения этих проблем составление бюджетов и финансирование должны основываться на коллективной воле государств-членов, конкретизируемой в соответствующем руководящем органе, вместо нынешней непредсказуемой системы, которая опирается на двусторонние финансовые договоренности с отдельными донорами.

#### Рекомендация 17

Генеральной Ассамблее следует принять следующие решения:

- a) объединить общие целевые фонды, помимо Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации под управлением УКГВ и секретариата МСУОБ, в единый общий целевой фонд под управлением заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи для использования в интересах программы гуманитарной помощи в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности; и передать его вместе с Центральным фондом реагирования на чрезвычайные ситуации, включая его оборотный компонент (Центральный чрезвычайный оборотный фонд), в ведение упомянутой программы;
- b) создать соответствующий орган в составе государств-членов для оказания содействия Генеральной Ассамблее в надзоре за управлением этими фондами, который будет, в частности:
  - i) одобрять на основе рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) предложения Координатора чрезвычайной помощи по бюджету административных расходов и расходов на поддержку программ;
  - ii) одобрять бюджет оперативной программы консолидированных фондов;
  - iii) рассматривать и изучать функционирование Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации;
- c) предложить Генеральному секретарю промульгировать финансовые правила этой программы (указанной в пункте a)) с учетом, в частности, замечаний ККАБВ и представить доклад о функционировании программы и управлении консолидированными фондами на ее шестьдесят второй сессии.

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



## Введение

1. Отправной точкой настоящего обзора является предложение, выдвинутое в 2002 году Региональным отделением Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по Северной и Южной Америке в качестве отражения его заинтересованности в общесистемной координации сложных чрезвычайных операций. Включив эту тему в перечень возможных докладов по программе работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2003 год и последующий период (A/57/321, приложение, пункт 5), Группа приняла решение расширить сферу охвата доклада с целью рассмотрения междисциплинарных подходов организаций системы Организации Объединенных Наций к механизмам организации и координации действий в случае бедствий, а также стандартизации административных процедур во всех организациях. Теперь, когда многие научные и специализированные учреждения, имеющие или не имеющие гуманитарные мандаты, взаимодействуют с различными министерствами и ведомствами государств-членов в деле развития национального потенциала, который может послужить опорой для гуманитарных операций, потребность в таких подходах еще более возросла.

2. Этот обзор нацелен на выявление и преодоление текущих проблем, стоящих перед гуманитарной системой Организации Объединенных Наций, и сфокусирован на необходимости укрепления руководящих принципов, содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года. Эта резолюция обеспечивает рамочную основу, регулирующую координацию оказания чрезвычайной гуманитарной помощи системой Организации Объединенных Наций. Она отражает также достигнутую государствами-членами договоренность о том, что гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и что Организация Объединенных Наций должна обеспечивать оперативную и бесперебойную доставку чрезвычайной помощи без дискриминации. Гуманитарный мандат Организации Объединенных Наций распространяется также на содействие упорядоченному переходу от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и реконструкции. Однако, как показал опыт в случае цунами в Индийском океане, применение этих принципов и рамочных основ наталкивается на возрастающие трудности, поскольку пути эффективного реагирования на все большее число серьезных бедствий и сложных ситуаций еще предстоит найти в отсутствие четкого гуманитарного мандата системы Организации Объединенных Наций, охватывающего весь цикл организации действий в случае бедствий, т.е. чрезвычайную помощь, предупреждение и обеспечение готовности, снижение рисков и восстановление и реконструкцию после ликвидации чрезвычайной ситуации.

3. После катастрофического цунами в Индийском океане 26 декабря 2004 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 59/279 от 19 января 2005 года особо отметила необходимость того, чтобы, не ограничиваясь оказанием чрезвычайной помощи, оказывать коллективную поддержку среднесрочным и долговременным усилиям по восстановлению, реконструкции и уменьшению рисков в целях поощрения сотрудничества между колоссальным множеством заинтересованных сторон и учреждениями и организациями, оказывающими гуманитарную помощь. Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий, проходившая в Кобе (Япония) в январе 2005 года, приняла Хиогскую рамочную программу действий на 2005-2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (далее именуемую "Хиогской рамочной программой"), которая представляет собой межправительственный консенсус по вопросу о механизмах интеграции всех этапов оказания гуманитарной помощи в целях уменьшения опасности бедствий и реагирования на них, включая раннее оповещение, а также акцент на нуждах наиболее уязвимых групп в обществе.

4. При подготовке настоящего доклада Инспектор провел собственный обзор, после чего он распространил ряд анкет среди соответствующих участвующих организаций в системе Организации Объединенных Наций и Международной организации по миграции, а также неправительственных

организаций (НПО), занимающихся вопросами гуманитарной помощи, уменьшения опасности бедствий и смягчения их последствий.

5. На основе полученных ответов Инспектор провел беседы с должностными лицами участвующих организаций как в штаб-квартирах, так и в местных/периферийных отделениях и запросил мнения ряда дополнительных международных организаций, НПО, исследовательских учреждений, занимающихся вопросами бедствий, и представителей государств-членов. В рамках обзора Инспектор совершил поездки на места в районах, затронутых катастрофическим цунами в Индийском океане, на территории Индии, Индонезии и Таиланда, а также в периферийные отделения в Коста-Рике и Панаме. При подготовке окончательной версии этого доклада Инспектор запросил замечания участвующих организаций по проекту своего доклада и принял их к сведению. Инспектор доработал доклад с учетом коллективного мнения Группы на основе консультаций между Инспекторами как до, так и после получения замечаний от участвующих организаций.

6. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и в частности тем, кто принял участие в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

## **I. Общие сведения**

### **A. Каковы последствия бедствий для мира и как это сказывается на системе Организации Объединенных Наций**

7. Бедствие означает "серьезное нарушение функционирования общества, которое создает серьезную, широкую угрозу для жизни и здоровья людей, имущества или окружающей среды, независимо от того, вызвано ли оно аварией, силами природы или деятельностью человека и возникло внезапно или в результате сложного, длительного процесса"<sup>2</sup>. Это - самое широкое определение бедствия, отражающее воздействие на людей сил природы, вооруженных конфликтов, эпидемий, сложных ситуаций, с которыми сталкиваются беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ).

8. За последние несколько десятилетий определенные таким образом бедствия, в частности природные катаклизмы, войны, аварии и вспышки инфекционных заболеваний, выросли в геометрической прогрессии вместе с числом ВПЛ и беженцев. Связанные с ними последствия грозят свести на нет достигнутые столь большими усилиями успехи на поприще устойчивого роста и развития в развивающихся странах. Бедствия отрицательно скажутся на достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, поскольку они в большей мере сказываются на наиболее уязвимых слоях национальных обществ, а также на наиболее уязвимых странах.

### **B. Роль системы Организации Объединенных наций**

9. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 возложила на Организацию Объединенных Наций центральную и уникальную функцию в выполнении ведущей роли и координации усилий международного сообщества в поддержку стран, затронутых бедствиями. Ее сравнительное преимущество заключается в лидирующей роли, основанной на универсальном членском составе и на глобальном политическом признании руководящих принципов в области оказания гуманитарной помощи, определенных в приложении к резолюции. Таким образом, Организация Объединенных Наций призвана мобилизовать все источники помощи для ее оперативной и бесперебойной доставки всем жертвам без дискриминации.

10. Именно обусловленные этим сравнительные преимущества системы перед другими каналами помощи и могут объяснить, почему она призвана играть все более важную роль в условиях экспоненциального роста разнообразных людских и материальных потерь, вызываемых бедствиями.

### **C. Соизмеримы ли ресурсы системы Организации Объединенных Наций с тем вызовом, который бросают миру бедствия?**

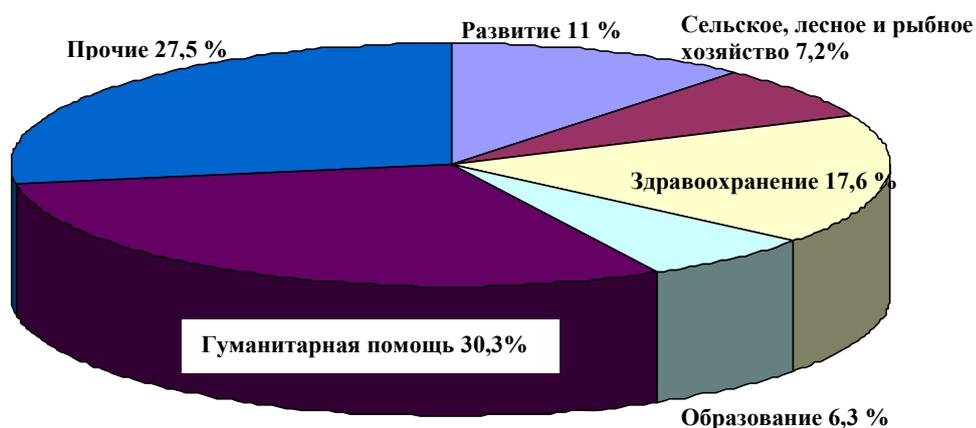
11. Для ответа на этот вопрос требуется сначала дать количественную оценку объема ресурсов, задействованных в гуманитарной деятельности, и ее относительной значимости во всем комплексе деятельности системы Организации Объединенных Наций. В соответствии с систематизированными ответами участвующих организаций, система Организации Объединенных Наций на протяжении пяти последних лет ежегодно расходовала на гуманитарную помощь в связи с бедствиями от 2,1 до 4,8 млрд. долл. США (см. приложения I и II).

---

<sup>2</sup> Определение, содержащееся в пункте 6 статьи 1 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, принятой в Тампере (Финляндия) 18 июня 1998 года.

12. В условиях экспоненциального роста бедствий помощь системы Организации Объединенных Наций в гуманитарном секторе в период с 1999 по 2003 год продолжала расти более быстрыми темпами, чем в любом другом секторе, и в 2003 году составила 3 млрд. долл. США, т.е. примерно 30%; эта самая большая доля расходов системы Организации Объединенных наций на оперативную деятельность в целях развития<sup>3</sup>. Объем финансовых ресурсов, выделяемых для этого сектора в системе Организации Объединенных Наций, является значительным (см. диаграмму ниже).

**Доля расходов на оперативную деятельность системы Организации  
Объединенных Наций в разбивке по секторам (2003 год)**



Источник: Всеобъемлющие статистические данные об оперативной деятельности в целях развития на 2003 год: доклад Генерального секретаря (A/60/74-E/2005/57, на основе диаграммы 13), 6 мая 2005 года

13. Однако еще предстоит проанализировать, были ли ресурсы, мобилизованные системой Организации Объединенных Наций, достаточными, чтобы позволить системе выполнять свою центральную координирующую роль. Не зарезервированные под конкретные цели общие ресурсы, полученные системой, составили примерно 1 млрд. долл. США, т.е. всего лишь 15%<sup>4</sup> совокупного объема гуманитарной помощи, предоставленной международным сообществом, который составил 7 млрд. долл. США. Столь скромная доля не обеспечивает систему Организации Объединенных Наций ресурсами, соизмеримыми с ее центральной координирующей ролью в области оказания международной гуманитарной помощи.

<sup>3</sup> Всеобъемлющие статистические данные об оперативной деятельности в целях развития на 2003 год: доклад Генерального секретаря (A/60/74-E/2005/57), пункты 48-58.

<sup>4</sup> Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Update 2004-05, 2005*, paras. 5.1, 7.1.

14. Двусторонние доноры выделяют значительные средства, но зачастую резервируют их под другие цели, не связанные с предлагаемыми в рамках призывов к совместным или срочным действиям в системе Организации Объединенных Наций<sup>5</sup>, в определенных случаях при бедствиях, получающих широкое освещение в прессе. Во взносах и обязательствах в рамках этих призывов наблюдался колоссальный разброс по уровням и направлениям. В случае бедствий, получающих широкое освещение в прессе, меры реагирования обычно бывают более энергичными, чем в случае так называемых "забытых и неосвещаемых чрезвычайных ситуаций"<sup>6</sup>.

15. Кроме того, помимо все еще имеющих скромные размеры целевых фондов Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), в которых средства подлежат резервированию на конкретные цели (см. приложение III), основная часть ресурсов, имеющихся для гуманитарных операций системы Организации Объединенных Наций, находится в руках специализированных учреждений (например, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международной организации труда (МОТ), Международного союза электросвязи (МСЭ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ВОЗ и Всемирной метеорологической организации (ВМО)), различных фондов и программ Организации Объединенных Наций<sup>7</sup> (например, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), и в особенности Всемирной продовольственной программы (ВПП)), которые расходуют три четверти совокупных средств. Поскольку система не имеет устоявшегося межправительственного механизма для управления и контроля за совокупными ресурсами, гуманитарная помощь, оказываемая системой, как правило, сопряжена с риском фрагментации.

#### **D. Как система Организации Объединенных Наций отреагировала на потребности в помощи в связи с цунами: ключ к реформированию ее роли**

16. Цунами 26 декабря 2004 года породило одну из самых смертоносных и разрушительных катастроф за историю последних поколений. Генеральный секретарь сообщил о том, что в результате этого погибли около 240 000 человек и 50 000 пропали без вести. Более 1 млн. человек оказались перемещенными без какого-либо предварительного уведомления<sup>8</sup>.

17. В силу его впечатляющего характера и фиксирования картин с жертвами из самих пораженных этим бедствием стран, а также с иностранцами на фотографиях и видеозаписях различных источников, которые попали в СМИ во всем мире, реакция самых разных кругов на катастрофическое цунами в Индийском океане оказалась более оперативной и крупномасштабной, чем реакция на какой-либо другой кризис. Международное сообщество проявило беспрецедентную щедрость и

<sup>5</sup> В 2005 году при общем объеме потребностей в размере 5 087,9 млн. долл. США, предусмотренных в призывах к совместным действиям, официальные и частные доноры обязались выделить 6 617,4 млн. долл. США на проекты, не перечисленные в этих призывах, включая 5 083,9 млн. долл. США в связи с цунами в Индийском океане и 744,2 млн. долл. США в связи с землетрясением в Южной Азии (Источник: ОСНА Financial Tracking Service, 26 May 2006).

<sup>6</sup> По состоянию на январь 2006 года недофинансированной оставалась деятельность в таких странах, как Центральноафриканская Республика (35%), Демократическая Республика Конго (62%), Малави (56%), Нигер (65%), Сомали (58%) и Уганда (75%), в противовес 85-процентному финансовому покрытию усилий по ликвидации последствий цунами.

<sup>7</sup> Юридически они составляют часть Секретариата Организации Объединенных Наций.

<sup>8</sup> Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане: доклад Генерального секретаря (A/60/86-E/2005/77), пункт 3.

солидарность, предоставив региону финансовую, техническую и логистическую поддержку, включая самое широкомасштабное в современной истории Организации Объединенных Наций размещение военных и сил и средств в мирное время.

18. К середине 2005 года из всех источников было объявлено о выделении почти 7 млрд. долл. США (включая 1 млрд. долл. США в качестве корпоративных и частных пожертвований<sup>9</sup>), при том что в чрезвычайных призывах о ликвидации последствий цунами испрашивались 1,3 млрд. долл. США. Если учесть взносы, объявленные для покрытия долгосрочных потребностей в восстановлении и реконструкции, то совокупные объявленные взносы из всех источников, состоящих из правительств-доноров, международных финансовых учреждений, частных лиц и компаний, а также самих стран, пострадавших от этого стихийного бедствия, составят примерно 15 млрд. долл. США<sup>10</sup>.

## **Е. Извлеченные уроки и проблемы**

19. Беспрецедентные масштабы этой катастрофы, ее трансграничный характер и объем ресурсов, выделенных международным сообществом для ликвидации последствий цунами в Индийском океане, повлекли за собой развертывание колоссальных по размаху и сложным операциям и пролили свет на изъяны существующей глобальной гуманитарной системы. Итоги размышлений Инспектора по поводу всего этого опыта и извлеченных уроков обобщаются ниже.

### **Успехи**

20. В ходе операции по оказанию чрезвычайной помощи удалось избежать значительных вторичных живых потерь.

21. Эти усилия подкреплялись беспрецедентной по своим масштабам позитивной реакцией на чрезвычайные призывы ввиду глобальных последствий этого бедствия и чувства солидарности между государствами-членами, усиливавшимся вниманием СМИ, в том числе тем, что многие жертвы оказались туристами и путешественниками из основных стран-доноров.

22. Значительный опыт, накопленный при ликвидации последствий этого катастрофического цунами, привел к созданию систем раннего предупреждения в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2006 году благодаря совместным усилиям секретариата Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий (МСУОБ) и ЮНЕСКО. Он продемонстрировал, что работа ВМО и Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО по содействию разработке и созданию систем раннего предупреждения различных природных угроз имеет исключительно важное значение для долговременного планирования гуманитарных действий.

### **Проблемы**

23. В целом оказывавшаяся помощь была основана не на потребностях, а на возможностях ее доставки. На стадии реагирования и даже в большей степени на стадии ликвидации последствий цунами она не координировалась. Осуществление проектов чрезвычайной помощи,

---

<sup>9</sup> Там же, пункт 11.

<sup>10</sup> Канцелярия Специального посланника Организации Объединенных Наций по преодолению последствий цунами, УКГВ, Контроль за расходами в связи с чрезвычайным призывом о ликвидации последствий цунами, см. вебсайт: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx>.

предусматривавшихся в чрезвычайных призывах, шло медленно: на конец 2005 года доля освоенных средств по обязательствам в соответствии с этими призывами составляла 48,9%<sup>11</sup>.

24. После катастрофы, порожденной цунами, возникли трудности с обеспечением эффективного перехода от этапа оказания чрезвычайной помощи к стадиям восстановления и реконструкции. Это было обусловлено главным образом беспрецедентными масштабами бедствия и уже существовавшей здесь сложной ситуацией в районе Банда-Ачех и в северном и восточном районах Шри-Ланки, в связи с чем здесь требовался более комплексный подход, а также нейтральность и беспристрастность при оказании помощи, которые должны были обеспечиваться координатором-резидентом и координатором по гуманитарным вопросам.

25. Эти уроки вскрыли также определенную ограниченность возможности применимости на местах гуманитарных принципов и политики, разработанных системой Организации Объединенных Наций, о чем говорится ниже.

На национальном уровне:

- a) отсутствие в большинстве затронутых этим бедствием стран четких правовых и институциональных основ для принятия комплексных мер по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, раннему оповещению и составлению планов организации действий в случае таких бедствий;
- b) отсутствие заранее определенного механизма перехода к восстановлению и реконструкции в большинстве затронутых стран;
- c) недостаточная степень понимания правительствами затронутых стран механизмов и процедур гуманитарной системы Организации Объединенных Наций;
- d) недостаточное взаимодействие между международными гуманитарными учреждениями и затронутым населением; и
- e) неудовлетворительная реализация на уровне общин подходов к восстановительным мероприятиям и обеспечению готовности к бедствиям.

На международном уровне:

- a) отсутствие четкого комплекса определенных на международном уровне принципов, руководящих положений и конвенций для оказания чрезвычайной помощи и уменьшения опасности бедствий, охватывающего нормы и стандарты, адаптированные к новым потребностям, связанным с крупными трансграничными бедствиями;
- b) неэффективное применение минимальных стандартов помощи перемещенным лицам<sup>12</sup> и отсутствие полной осведомленности о праве затронутого бедствием населения на доступ к гуманитарной информации;

<sup>11</sup> УКГВ, Контроль за расходами в связи с чрезвычайным призывом о ликвидации последствий цунами, вебсайт: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx> (посещен 22 декабря 2005 года).

<sup>12</sup> См. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), представленные Комиссии по правам человека на ее пятьдесят четвертой сессии. Эти Руководящие принципы были подготовлены тогдашним Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах г-ном Франсисом Денгом.

- c) отсутствие центрального координирующего органа для планирования и организации международной помощи в рамках чрезвычайных мероприятий, восстановления или реконструкции из-за имманентной неэффективности межучрежденческого административного сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и отсутствия межправительственного руководства действиями; в частности, дихотомия между уменьшением опасности бедствий и реагированием на них нашла отражение в институциональном разрыве между Межучрежденческой целевой группой по уменьшению опасности бедствий (МЦГ/УОБ) и Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК) и стала препятствием на пути стратегического управления действиями на этом переходном этапе;
- d) слабая организация общих услуг поддержки и нестабильность ресурсной базы организаций системы из-за их сильной опоры на непредсказуемые добровольные взносы, а также неравномерное распределение ресурсов гуманитарной помощи двусторонними учреждениями;
- e) конкуренция за финансирование двусторонних проектов между международными гуманитарными организациями.

26. Эти ограничивающие факторы вызвали задержки в организации операций по оказанию экстренной помощи на местах и, в частности, породили узкие места при таможенной очистке, доставке материалов и оборудования для чрезвычайной помощи и другие материально-технические и транспортные проблемы. Они привели также к дублированию усилий по оказанию помощи и затянули процесс планирования работ по восстановлению и реконструкции.

## **Ф. К реформированию системы**

27. Борьба за утверждение ведущей роли системы Организации Объединенных Наций возлагает на плечи руководящих органов и руководителей соответствующих секретариатов колоссальную ответственность за извлечение уроков из драматических событий последнего времени и за обеспечение системы базисными элементами, которые помогут реорганизовать ее.

28. Актуальное значение для реформирования системы имеют следующие уроки:

- a) существующие принципы и руководящие положения в области гуманитарной помощи и их применение оказались неадекватными;
- b) отсутствует межправительственный механизм, обеспечивающий должное руководство и стратегическое управление глобальными ресурсами для уменьшения опасности бедствий и реагирования на них на уровне организаций системы Организации Объединенных Наций, официальных и частных двусторонних доноров;
- c) условия, в которых была продемонстрирована беспрецедентная международная солидарность, возможно, были характерными именно для реагирования на бедствие, порожденное цунами в Индийском океане; изучение таких условий послужит для системы Организации Объединенных Наций ключом к успеху в мобилизации щедрой международной помощи в случае будущих бедствий и поможет обеспечить более справедливое предоставление помощи;
- d) в случае этой катастрофы, вызванной цунами, когда финансовых взносов было больше чем достаточно, успех мер реагирования системы Организации Объединенных Наций зависел от ее способности как лидера мобилизовать ресурсы, организовать и

скоординировать эффективную и справедливую доставку помощи на протяжении всего цикла управления действиями в случае бедствий;

- e) необходимо распространить информацию об эффективной практике, которая включает в себя: предоставление помощи в выявлении и опознании жертв всех национальностей в Таиланде; а также общесистемную поддержку, организованную координатором Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам в рамках деятельности по восстановлению и реконструкции в Индии.

29. С учетом этих выводов и уроков, извлеченных из действий после цунами в Индийском океане, Инспектор анализирует недостатки, существующие в глобальной гуманитарной системе, по следующим аспектам:

- a) доктрина (принципы и политика);
- b) руководство и стратегическое управление:
  - институциональная основа
  - координация
- c) общие услуги по поддержке и мобилизация ресурсов;
- d) программа гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.

## **II. Принципы и политика действующей системы гуманитарной помощи**

30. Нижеследующие разделы касаются недостатков существующих принципов и политики в области гуманитарной помощи и посвящены ряду новых вопросов, которые должны быть учтены системой Организации Объединенных Наций.

### **A. Обзор существующих принципов и руководящих положений**

#### **1. Существующее международное право, касающееся бедствий**

31. Опыт, накопленный в связи с бедствием, вызванным цунами в Индийском океане, продемонстрировал, что четкие и последовательные нормативные соглашения, касающиеся различных аспектов организации действий в случае трансграничных бедствий и оказания гуманитарной помощи, отсутствуют. Единственной международной конвенцией такого рода является Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, которая вступила в силу 10 января 2005 года. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККП) заявляет, что нынешнее состояние международного права, касающееся бедствий, представляет собой мозаику, составленную из более чем 130 различных договорных инструментов, большинство из которых являются двусторонними договорами, заключенными в основном между европейскими государствами. Четкая иерархическая система общих принципов по ключевым аспектам реагирования на бедствия, таким, как требования при въезде, разрешения на работу, свобода передвижения, обмен информацией, обработка партий грузов и т.д., отсутствует<sup>13</sup>.

#### **2. Фрагментация принципов и политики**

32. Имеются межучрежденческие руководящие принципы и правила в области гуманитарной помощи и уменьшения опасности бедствий, разработанные по линии МПК и МЦГ/УОБ. Эти органы являются межучрежденческими координационными органами системы Организации Объединенных Наций, возглавляемыми заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатором чрезвычайной помощи и отвечающими соответственно за чрезвычайную помощь и уменьшение опасности бедствий (см. приложения IV и V). Членство в МПК открыто не для государств-членов, а для ограниченного числа международных секретариатов и НПО. МЦГ/УОБ является форумом, обеспечивающим платформу для реализации МСУОБ секторальными органами, занимающимися уменьшением опасности бедствий в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Участие в ней открыто для соответствующих организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, экспертов от НПО и ведомств, отвечающих за уменьшение опасности бедствий в правительствах государств-членов. После принятия Хиогской рамочной программы Генеральный секретарь объявил о реформе и переименовании МЦГ/УОБ, которая начиная с 2007 года будет функционировать в качестве Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий.

33. МПК разработал приблизительно 25 стратегий, принципов и руководящих положений в области гуманитарной помощи (см. приложение VI). Они основаны на Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>14</sup> и на руководящих принципах, содержащихся в

<sup>13</sup> IFCR, *World Disasters Report 2000* (Geneva).

<sup>14</sup> См. примечание 12 выше.

приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи. МЦГ/УОБ также разработала межучрежденческие инструменты для обеспечения взаимодополняемости инициатив секторальных органов, задействованных в осуществлении МСУОБ и Хиогской рамочной программы. Они содержат руководящие положения и матрицы, призванные высветить приоритетные области и выявить пробелы в деятельности, осуществляемой по линии тематических, региональных и национальных платформ и сетей. В числе примеров можно назвать "Руководящие принципы интеграции стратегии уменьшения опасности бедствий в ОСО (общая страновая оценка) и РПООНПР (Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития)"<sup>15</sup> и "Руководящие принципы: национальные платформы для уменьшения опасности бедствий"<sup>16</sup>.

34. Тем не менее эти два разных координирующих органа, которые действуют под одним и тем же руководством заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи, разрабатывали свои руководящие положения, принципы и процедуры в большей или меньшей степени в изоляции друг от друга. Несмотря на призыв к обеспечению комплексных мер для плавного перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению, содержащийся в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи (приложение, пункт 9), эти инструменты фрагментированы и адресованы разным аудиториям. Инспектор пришел к выводу, что они не были упорядочены и систематизированы в рамках единой гуманитарной повестки дня в готовой и понятной форме в интересах более широкого профессионального гуманитарного сообщества, в особенности гуманитарных организаций и работников в странах, затрагиваемых бедствиями.

35. Организациям системы Организации Объединенных Наций крайне желательно подготовить компендиум, комментарии, руководство и справочники по существующим принципам, нормам или разработанным на международном уровне стандартам, руководящим положениям и стратегиям, которые служили бы целям укрепления потенциала для создания и систематизации национальных регулятивных основ и механизмов в странах, затрагиваемых бедствиями.

### 3. Эффективность принципов и политики

36. Исходя из своих просветительских задач МПК и МЦГ/УОБ рассчитывают на то, что затронутые страны и двусторонние доноры будут применять основы их политики и процедур таким образом, как будто они имеют статус международных конвенций, регулирующих деятельность международного гуманитарного сообщества<sup>17</sup>. Несмотря на их усилия, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций официально не утвердила эти инструменты, хотя на политическом уровне она одобрила некоторые из них, такие, как: Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны; Руководящие принципы политики в области предоставления помощи в случае бедствий и ликвидации их последствий, включая Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в комплексных чрезвычайных

<sup>15</sup> Содержатся в записке по проекту руководящих положений секретариата МСУОБ и ПРООН от 23 марта 2006 года.

<sup>16</sup> Рабочий документ секретариата МСУОБ от 17 октября 2005 года (имеется на вебсайте: <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm>).

<sup>17</sup> Платформа, которую МЦГ/УОБ стремится создать для реализации стратегии уменьшения опасности бедствий на согласованной основе, должна формироваться прежде всего через диалог и *достижение консенсуса между секторами как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами* (выделено автором). См. также IASC and IASC-Working Group secretariat, *Inter-Agency Standing Committee and Working Group: Concise Terms of Reference & Action Procedures*, Revised and abridged (Geneva, 1998). МПК заявил, что одна из его главных целей заключается в "отстаивании общих гуманитарных принципов перед сторонами за пределами МПК".

ситуациях; Руководящие принципы, разработанные Международной поисково-спасательной консультативной группой (ИНСАРАГ); и Инициативу по передовой практике в области предоставления гуманитарной донорской помощи<sup>18</sup>.

37. На деле эти инструменты носят по существу административный характер и применимы к участвующим секретариатам специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и ассоциированным организациям, а не ко всем субъектам, занимающимся гуманитарной деятельностью. Кроме того, эти инструменты не являются юридически обязательными, хотя некоторые из них, например Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, могут толковаться в качестве инструментов "мягкого права", поскольку в них содержится компиляция соответствующих международных норм и правовых положений. Однако их официальная действительность является ограниченной из-за того, что они формально не одобрены Генеральной Ассамблеей, несмотря на многократные усилия Генерального секретаря, настоятельно призывавшего государства-члены признать эти Руководящие принципы в качестве "базовой международной нормы" для защиты ВПЛ<sup>19</sup>.

#### **4. Распространение и реальное внедрение принципов и норм политики**

38. Вышеупомянутые инструменты еще не признаны и не применяются большинством развивающихся стран. Это объясняется отсутствием у них понимания этих инструментов и ограниченными масштабами их участия в их разработке. Вследствие этого, как сообщалось на рабочих совещаниях, посвященных урокам, извлеченным из реагирования на бедствие, вызванное цунами<sup>20</sup>, готовность многих стран, пострадавших от цунами в Индийском океане, варьировалась от неровной до неадекватной и не отражала установленные на международном уровне руководящие принципы.

39. В свете своего опыта соответствующие азиатские страны начали создавать национальные и местные нормативно-правовые основы, охватывающие подходы к реагированию на бедствия и уменьшению их опасности. Этим странам необходимо более активно участвовать в качестве непосредственно заинтересованных сторон в разработке инструментов и получать требуемые консультации и подготовку по ним со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций.

40. Эффективное осуществление этих принципов и руководящих положений зависит от их признания соответствующими странами. Поэтому государствам-членам следует распространить и реально внедрить различные нормы, принципы и руководящие положения, чтобы полномасштабно подключиться к соответствующим дискуссиям по вопросу о том, какую пользу они могут получить от этих инструментов и как можно улучшить их имплементацию. Чтобы создать международную

---

<sup>18</sup> Комплекс из 23 принципов и видов передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи и план реализации, разработанные 16 промышленно развитыми странами-донорами на совещании, созванном в 2003 году правительством Швеции для обсуждения передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи. (Источник: <http://www.goodhumanitariandonorship.org/background1.asp>, министерство по вопросам международного развития, Лондон, сайт посещен 22 февраля 2006 года.)

<sup>19</sup> В ответ на призыв Генерального секретаря, сформулированный в его докладе "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех" (A/59/2005, пункт 210), Пленарное заседание высокого уровня и Генеральная Ассамблея на ее шестидесятой сессии признали Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны в качестве "важных международных рамок" защиты ВПЛ (см. резолюцию 60/1, пункт 132, и резолюцию 60/168, пункт 8 постановляющей части).

<sup>20</sup> United Nations, "Regional workshop on lessons learned and best practices on the response to the Indian Ocean tsunami: report and summary of main conclusions", Medan, Indonesia, 13-14 June 2005, и "Post-tsunami lessons learned and best practices workshop: report and Working Groups output", Jakarta, 16-17 May 2005.

нормативно-правовую базу, которую можно эффективно применять по отношению как к странам, затрагиваемым бедствиями, так и к странам, оказывающим помощь на местах, Экономическому и Социальному Совету необходимо рассмотреть эти принципы и руководящие положения и инициировать процесс кодификации согласованных международных норм и положений, открытых для соответствующих заинтересованных сторон и субъектов (см. рекомендацию 1).

## **В. Специфические аспекты принципов и руководящих положений**

### **1. Минимальные стандартные требования к оказанию помощи внутренне перемещенным лицам и доступ к информации**

41. В свете уроков, извлеченных из реагирования на бедствие, вызванное цунами в Индийском океане, Инспектор считает, что не было обеспечено систематического применения и использования минимальных стандартных требований к оказанию помощи ВПЛ со стороны гуманитарных учреждений, таких, как доступ к необходимым продовольствию и воде, крову и жилью, одежде, к медицинским услугам и услугам санитарии, на основе точной оценки местных потребностей, учитывая объявленную значительную иностранную помощь. Государства-члены и их организации по гуманитарной помощи обязаны в полном объеме применять стандартные требования, предусмотренные в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в рамках своих национальных регулирующих механизмов управления действиями в чрезвычайных ситуациях на основе оценки потребностей затронутых общин. Инспектор полагает, что Генеральный секретарь учтет это при осуществлении рекомендации 1.

42. Кроме того, в действующих минимальных стандартных требованиях в рамках Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны не содержатся жизненно важные требования и права затрагиваемого бедствиями населения на доступ к гуманитарным информационно-коммуникационным средствам, которые обеспечивают для них раннее оповещение о различных опасностях, а также меры защиты и безопасности<sup>21</sup>. Инспектору было сообщено о том, что рабочая группа МПК занимается этим вопросом<sup>22</sup>. Он полагает, что работа, проводимая МПК под руководством Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, приведет к принятию дополнительного минимального стандартного требования в рамках Руководящих принципов.

43. В этой связи сообщалось, что на этапе оказания чрезвычайной помощи пострадавшим во время цунами в Индийском океане гуманитарные операции затруднялись чрезмерной опорой на дорогостоящую беспроводную телефонную связь с ограниченными возможностями использования службы коротких сообщений (SMS) и неоправданными ограничениями, введенными правительствами в отношении использования коротковолновой радиосвязи, которая позволила бы обеспечить передачу гуманитарной информации населению. МФККП считает, что информация представляет собой ресурс, способный спасти жизни людей во время бедствий<sup>23</sup> (см. рекомендацию 2).

<sup>21</sup> УВКБ работает над новым изданием своих полезных базовых стандартов, но в них нет ссылок на такой доступ. *Practical Guide to the Systematic Use of Standards & Indicators in UNHCR Operations*, 2nd ed. (Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2006)

<sup>22</sup> См. Inter-Agency Standing Committee, "Protecting persons affected by natural disasters: IASC operational guidelines on human rights and natural disasters", Geneva, 2006.

<sup>23</sup> См. введение Генерального секретаря МФККП Маркку Нискалы к документу *World Disasters Report: focus on information in disasters* (Kumarian Press Inc., 2005), pp. 8-9.

## 2. Выявление и опознание жертв

44. По сообщению УКГВ, задача выявления и опознания жертв в настоящее время не составляет часть международного механизма управления действиями в случае бедствий. Существующая система реагирования на чрезвычайные ситуации сфокусирована на оценке последствий бедствий, ограничивающихся затронутой страной и ее населением. Реагирование на крупномасштабные трансграничные бедствия, подобные цунами в Индийском океане, требует пересмотра МПК существующей системы оказания помощи. Она основана на недооценке возможностей затрагиваемых стран в деле спасения жизни людей, а также на императиве заниматься жертвами из этих стран<sup>24</sup>.

45. В случае крупномасштабных бедствий главный интерес незатронутых стран заключается в обеспечении безопасности и защиты их граждан в затронутой стране, а также в выявлении и опознании жертв-экспатриантов, оказавшихся в затронутой стране или странах. Соответствующие руководящие принципы МПК нуждаются в пересмотре в целях укрепления взаимного сотрудничества между затронутой страной и странами, оказывающими помощь, в интересах учета их озабоченностей по поводу выявления и опознания жертв при развертывании деятельности по оказанию гуманитарной помощи в интересах всех жертв.

46. Примером здесь является опыт проведения операции по выявлению и опознанию жертв цунами в Таиланде (ТТВИ). При ее организации родственникам жертв и частным и государственным организациям предоставлялась информация о выявлении и опознании всех жертв цунами, т.е. тем самым в ней нашли отражение универсальные аспекты гуманитарной помощи. Эта операция была успешно проведена таиландской полицией при щедрой поддержке тех стран, граждане которых оказались в числе резидентов и туристов, пропавших без вести. Эти страны направили группы своих судебно-медицинских и других экспертов в распоряжение таиландских властей. Операция ТТВИ не получала никакой поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций, кроме поддержания связи с ВОЗ (см. рекомендацию 3).

## 3. Военные и воздушные операции по оказанию чрезвычайной помощи

47. Исходя из данных существующих источников и итогов обсуждений с должностными лицами соответствующих правительств можно сделать вывод о том, что существующая международно-правовая база не содержит достаточных руководящих положений в отношении быстрого развертывания процесса управления действиями в случае крупномасштабных бедствий. На работе по оказанию чрезвычайной помощи нередко негативно сказывались отсутствие согласованных рамок для развертывания военных и воздушных операций по оказанию чрезвычайной помощи, а также неизбежные затяжные переговоры между соответствующими государствами по поводу транзита и развертывания военно-воздушных операций, включая предоставление разрешений на посадку. Задержки с прибытием координаторов действий гражданских и военных структур на одну-две недели оказывали отрицательное воздействие на операции по доставке чрезвычайной помощи. Ввиду нагрузки, которая легла на гражданскую авиацию в связи с необходимостью воздушной доставки значительных объемов помощи в пострадавшие районы в течение короткого периода, группа экспертов, занимающаяся вопросами поисково-спасательных работ (ПСР) в Международной организации гражданской авиации (ИКАО), призвала к выработке соответствующих руководящих положений для оперативного использования воздушных средств в трансграничных операциях по проведению поисково-спасательных работ и оказанию чрезвычайной помощи в случае

<sup>24</sup> John Cosgrave, "Tsunami Evaluation Coalition: initial findings", Finding 3 ALNAP (London, Overseas Development Institute, December 2005). Имеется также на вебсайте: <http://www.alnap.org/tec>.

крупномасштабных бедствий<sup>25</sup>. Налицо очевидная необходимость в разработке механизмов обеспечения готовности между национальными гражданскими и военными воздушными службами и в определении роли УКГВ в области координации и облегчения развертывания их ресурсов и доставки гуманитарной помощи воздухом.

48. Так, например, после цунами значительная часть непосредственной материально-технической поддержки была обеспечена за счет задействования военных сил и средств, предоставлявшихся государствами-членами, нередко по собственной инициативе. 35 стран направили в этот район в общей сложности 30 000 военнослужащих. Объединенный координационный центр, созданный на тайландской военно-морской базе в У-Тапао международными Объединенными силами поддержки (ОСП 536) (с участием Австралии, Индии, Канады, Нидерландов, Соединенных Штатов Америки, Японии и Организации Объединенных Наций) для координации усилий по оказанию международной чрезвычайной помощи на первых этапах, стал узлом координации международных усилий по оказанию чрезвычайной помощи. Он помог расшить узкие места в области материально-технической поддержки до того момента, как Организация Объединенных Наций смогла взять на себя более центральную роль<sup>26</sup> (см. рекомендацию 4).

#### **4. Поступательный характер процесса управления действиями в случае бедствий и ценность научного аспекта в оценке последствий бедствий**

49. Опыт реагирования на цунами рельефно высветил необходимость разработки политики для конкретного обеспечения последовательного перехода от чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий к этапу восстановления.

50. В Хиогской рамочной программе также подчеркивается необходимость увязки мер реагирования на бедствия и уменьшения их опасности для содействия обеспечению сопротивляемости общин в условиях чрезвычайных ситуаций и облегчения перехода. В свете этого ряд азиатских экспертов в области уменьшения опасности стихийных бедствий сообщили Инспектору о том, что одним из способов увязки оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий с мерами восстановления и уменьшения рисков было бы включение ученых соответствующего профиля, например сейсмологов, в состав миссии по оценке Группы Организации Объединенных Наций по оценке бедствий и координации (ЮНДАК) сразу же после цунами в Индийском океане. Они подтвердили Инспектору, что оценки масштабов бедствия УКГВ и ЮНДАК были бы значительно более точными, если бы они сопровождались своевременными и незамедлительными научными оценками масштабов бедствия, способствовавшими восстановлению и долгосрочному развитию.

51. Дихотомия между уменьшением опасности бедствий и реагированием на них, нашедшая воплощение в институциональном разрыве между системой МСУОБ и МПК, является препятствием на пути стратегического управления переходным процессом. Такая дихотомия присуща только этим координирующим органам, тогда как другие организации системы Организации Объединенных Наций имеют внутренний потенциал для комплексного управления переходным процессом в рамках стратегий свертывания деятельности, одобряемых их руководящими органами<sup>27</sup>. Как правило, ценный потенциал в области реагирования на бедствия, обеспечиваемый в рамках мер вмешательства

<sup>25</sup> ATM/AIS/SAR/SG/15 appendix C to the report on Agenda item 3 3C – 1, Recommendations, ICAO Search and Rescue Seminar and Search and Rescue Exercise, Chennai, India, 7-11 March 2005.

<sup>26</sup> Ralph A. Cossa, "South Asian tsunamis: U.S. Military provides 'logistical backbone' for relief operation", e-journal USA (March 2005), имеется по адресу: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijpe/cossa.htm>.

<sup>27</sup> На основе сообщений ВПП и МОТ, а также бесед с должностными лицами ЮНИСЕФ.

УКГВ, после завершения этапа чрезвычайной ситуации не сохраняется. Иными словами, в силу применяемой УКГВ практики присутствия на местах на протяжении лишь трех-шести месяцев в период чрезвычайных ситуаций создаваемая таким образом УКГВ структура координации действий на местах демонтируется после ухода тех, кто ликвидирует последствия чрезвычайной ситуации, и миротворцев.

52. Разумеется, винить за это УКГВ нельзя, поскольку его мандат на этапах восстановления и последующих этапах остается неясным даже с учетом резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи<sup>28</sup>. Ввиду неоднозначности мандата УКГВ на этапе восстановления и последующих этапах само определение УКГВ "гуманитарной операции" ограничивается "облегчением человеческих страданий" и, как представляется, исключает два ключевых аспекта управления действиями в условиях бедствий: обеспечение готовности и восстановление, которые включаются в определение понятия управления действиями в чрезвычайных ситуациях, даваемое МСУОБ. В интересах обеспечения последовательного перехода в рамках всей системы необходимо разработать общие определения основных терминов, а также политики, стратегии и, в частности, общих норм стратегий ухода между соответствующими организациями, занимающимися оказанием гуманитарной помощи и проблемами развития (см. рекомендацию 5).

## **5. Ключевая роль координаторов по гуманитарным вопросам в процессе перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и реконструкции**

53. Главные уроки, извлеченные из реагирования на бедствие, вызванное цунами в Индийском океане, а также из итогов Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, свидетельствуют о важном значении раннего оповещения, обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и их предупреждения, а также упорядоченного перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и реконструкции. Специальный посланник Генерального секретаря в странах, затронутых цунами, бывший президент Соединенных Штатов Уильям Клинтон, сообщил Экономическому и Социальному Совету в июле 2005 года о том, что главной задачей усилий по ликвидации последствий бедствий является "более качественное восстановление" и наращивание усилий международного сообщества и затронутых стран для решения задач долгосрочного восстановления, например жизненных устоев и занятости на местах<sup>29</sup>.

54. По существу Хиогская рамочная программа обеспечивает комплексную основу для управления рисками и увязки мер реагирования на бедствия с уменьшением их опасности, повышая уровень сопротивляемости общин чрезвычайным ситуациям и обеспечивая оптимальную траекторию перехода к скорейшему восстановлению и реконструкции. Предполагается, что страновые группы Организации Объединенных Наций (СГООН), действующие и управляемые под руководством координаторов по гуманитарным вопросам, должны оказать содействие правительствам в этих вопросах в контексте системы разработки страновых программ.

55. Однако во многих странах не удалось сразу перейти к этапу восстановления жизненных устоев и физического восстановления пострадавших районов из-за беспрецедентных масштабов этого бедствия и уже существовавших здесь сложных ситуаций на севере и востоке Шри-Ланки и в районе Банда-Ачех. Содействие УКГВ, оказывавшееся большинству затронутых стран, оказалось

<sup>28</sup> См. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 35 h) и 41.

<sup>29</sup> См. стенограмму его выступления в Экономическом и Социальном Совете, этап заседаний по гуманитарным вопросам, групповая дискуссия по теме "Уроки, извлеченные из реагирования на бедствие в Индийском океане", 14 июля 2005 года, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк. См. также пресс-релизы Организации Объединенных Наций: ECOSOC/6166 от 14 июля 2005 года и ECOSOC/6167 от 15 июля 2005 года.

недостаточным для того, чтобы страны разработали планы восстановления и реконструкции в течение шестимесячного периода после землетрясения. В своем дополнительном качестве координаторов по гуманитарным вопросам координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций в посещенных странах попытались восполнить пробел в функциях координации, оказывая поддержку в деле перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению в условиях значительных трудностей. Ограниченная продолжительность этапа реагирования на чрезвычайную ситуацию, координировавшегося УКГВ, и отсутствие у него четкого мандата на этапе восстановления при взаимодействии с другими организациями и принимающими правительствами не всегда позволяли налаживать общесистемное стратегическое управление действиями на переходном этапе.

## **6. Позитивное исключение: опыт Индии**

56. Инспектор обнаружил одно важное исключение из приведенного выше замечания - разработку рамочного восстановительного плана Организации Объединенных Наций в поддержку программы правительства Индии в области восстановления и реконструкции страны после цунами<sup>30</sup>, в соответствии с которым учреждения Организации Объединенных Наций, а также Азиатский банк развития и Всемирный банк под руководством координатора по гуманитарным вопросам/координатора-резидента оказывали содействие правительству в разработке всеобъемлющего национального плана восстановительных мероприятий.

57. Правительство Индии не обращалось с призывом об оказании внешней помощи на этапе ликвидации последствий бедствия. Тем не менее многосторонние учреждения сразу же подключились к оказанию помощи в рамках своих текущих программ и при координации со стороны координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций и группы по ликвидации последствий бедствия в Индии, причем ЮНИСЕФ действовал в качестве координационного центра для местных НПО и общин в пострадавших районах<sup>31</sup>. В тот же день, когда цунами поразило прибрежные районы, сотрудники отделения ЮНИСЕФ в Ченнаи создали центр чрезвычайной операции группы Организации Объединенных Наций по управлению действиями в условиях чрезвычайных ситуаций. Кроме того, группа Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий этого бедствия и НПО создали единый центр ресурсов для восстановительных мероприятий и местные центры в общинах, пострадавших от цунами, для оказания содействия местному населению в координации международной помощи и разработки гибких процедур восстановления, способствовавших повышению сопротивляемости специфическим многочисленным местным угрозам<sup>32</sup>.

58. Этот рамочный план ликвидации последствий бедствия в Индии был разработан с учетом опыта, накопленного правительством Индии и учреждениями Организации Объединенных Наций после циклона в Ориссе (1999 год) и землетрясения в Гуджарате (2001 год), и отражал гуманитарные принципы и стандарты Организации Объединенных Наций, а также подходы, предусмотренные в Хиогской рамочной программе в целях более качественного восстановления пострадавших общин.

59. Опыт Индии показывает, что даже без использования процесса обращения с призывами к совместным действиям (ПСД) и официального развертывания деятельности по оказанию

---

<sup>30</sup> The United Nations "Recovery framework in support of Government of India for a post-tsunami rehabilitation and reconstruction programme" (подготовлен страновой группой Организации Объединенных Наций под руководством координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам в Индии в марте 2005 года).

<sup>31</sup> Ibid., p. 8.

<sup>32</sup> United Nations Recovery Team India, Update, 22 June 2005, p. 4 (см. вебсайт: <http://www.un.org.in>).

гуманитарной помощи под эгидой УКГВ система Организации Объединенных Наций располагает значительным потенциалом для поддержки принимающих правительств в обеспечении упорядоченного перехода к восстановительной деятельности под руководством координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам в рамках существующей системы координации гуманитарной помощи в сочетании с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и ОСО на страновом уровне при условии коллективной приверженности учреждений обеспечению такого переходного процесса. Эта эффективная практика заслуживает внедрения в других странах.

60. В этой связи Инспектор считает необходимым урегулировать два вопроса:

- Во-первых, принято считать, что эффективность работы координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам слишком сильно зависит от их личных качеств и дипломатических навыков; при наличии основных качеств система срабатывает<sup>33</sup>. Поэтому, для того чтобы эффективная координация системы стала нормой, следует пересмотреть роль, описание должностных функций и требуемых навыков, а также систему отбора, подготовки и управления для координаторов по гуманитарным вопросам. Хотя Инспектор знает о том, что УКГВ инициировал такой пересмотр применительно к этапу оказания чрезвычайной помощи<sup>34</sup> в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, его следует распространить также на этапы восстановления и последующие этапы.
- Во-вторых, в действующем круге ведения координатора по гуманитарным вопросам не определяются его/ее обязанности по координации гуманитарной помощи органов системы Организации Объединенных Наций на этапе восстановления и реконструкции, а просто содержится призыв к его/ее сотрудничеству с этими органами на этапе планирования и осуществления деятельности в рамках восстановления и развития<sup>35</sup>. Необходимо рассмотреть вопрос о создании системы подотчетности для отслеживания работы координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам, а также организаций - членов СГООН на основе четко определенных оперативных обязанностей по достижению конкретных результатов, которые включают в себя, в частности, создание общесистемных рамочных основ для оказания помощи на этапе восстановления и последующих этапах. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи (приложение, пункт 39) им вменено в обязанность способствовать обеспечению готовности системы Организации Объединенных Наций и содействовать быстрому переходу пострадавших стран от оказания чрезвычайной помощи к развитию (**см. рекомендацию 6**).

---

<sup>33</sup> Costanza Adinolfi et al., "Humanitarian Response Review", an independent report commissioned by the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, OCHA, 2005, p. 49.

<sup>34</sup> Ibid., p. 51. См. также документы МПК, "Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: What is our goal and how do we get there?" (PR/0604/1515/7) (одобрен совещанием руководителей МПК 24 апреля 2006 года) и "Strengthening the Humanitarian Coordinator's System, HC Training and the HC Profile" (WO/0607/7) (одобрен Рабочей группой МПК 5-7 июля 2006 года на предмет официального утверждения совещанием руководителей МПК в декабре 2006 года).

<sup>35</sup> IASC, Terms of reference for the humanitarian coordinator (2003), имеется на вебсайте: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>.

### **III. Рамочная основа руководства и управления**

#### **A. Институциональная рамочная основа**

##### **1. Межправительственный комитет по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них**

61. Гуманитарная помощь является самым крупным сектором, на который приходится 30% ресурсов, выделяемых в рамках системы Организации Объединенных Наций. По объему выделяемых ресурсов и многообразию заинтересованных сторон и субъектов в 2003 году этот сектор намного опережал любой другой сектор, включая миротворческие операции (приложения I и II).

62. Ответы на анкету ОИГ, распространенную при подготовке настоящего доклада, позволили выявить три конкретные группы субъектов и заинтересованных сторон в гуманитарном секторе, а именно МПК, МЦГ/МСУОБ и международные учреждения по финансовым вопросам и вопросам развития. Кроме того, можно выделить еще три группы субъектов, таких, как гуманитарные организации системы Организации Объединенных Наций, ведущие НПО, включая Международное движение обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, и правительства, которые выступают не только в качестве доноров, но и во все большей степени в качестве поставщиков оперативной помощи. Диверсификация групп заинтересованных сторон, которая отражает дихотомию между системами МПК и МСУОБ, создает риск фрагментации и пустой траты ресурсов при осуществлении инициатив многочисленными субъектами и источниками финансирования наряду с необязательным характером межучрежденческой координации.

63. Уроки, извлеченные из реагирования на бедствие, вызванное цунами в Индийском океане, высветили потребность в более адекватных принципах и руководящих положениях в области оказания гуманитарной помощи, применимых к заинтересованным государствам-членам и основывающихся на их кровной заинтересованности. Для этого требуется создание межправительственного механизма, который позволил бы государствам-членам участвовать в разработке и обеспечивать их надлежащую координацию, руководство и стратегическое управление при их применении. Несмотря на призыв Генерального секретаря к консолидации и объединению всех гуманитарных и смежных вопросов в один сводный пункт повестки дня, посвященный гуманитарным вопросам<sup>36</sup>, до сих пор ни один межправительственный форум не обсуждал вопросы гуманитарной помощи в связи с бедствиями на последовательной и углубленной основе. Следует также напомнить о том, что, предлагая ввести в действие практику проведения этапа заседаний Экономического и Социального Совета, посвященного гуманитарным вопросам, в 1997 году, Генеральный секретарь поставил долгосрочную цель создания руководящего совета по гуманитарным вопросам, который мог бы давать указания по общим гуманитарным вопросам и осуществлять надзор за координацией гуманитарной деятельности<sup>37</sup>.

64. Существующий механизм руководства в гуманитарном секторе, который возглавляют Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, до сих пор не обеспечивал максимальную эффективность из-за отсутствия подотчетных им специализированных межправительственных органов поддержки. Вместе с тем в других основных социально-экономических секторах под руководством Совета действуют подотчетные ему 14 функциональных

---

<sup>36</sup> "Выдача мандатов и их осуществление: анализ и рекомендации для содействия обзору мандатов: доклад Генерального секретаря" (A/60/733), пункт 97.

<sup>37</sup> "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы: доклад Генерального секретаря" (A/51/950), пункт 193.

комиссий и экспертных органов, из которых девять являются межправительственными. Для оказания содействия Совету в выполнении его функций в соответствии со статьей 68 Устава Организации Объединенных Наций эти органы в той или иной степени консультируют Совет по вопросам координации общесистемной деятельности и мобилизации экспертного опыта межправительственного механизма в их соответствующих областях. Кроме того, Генеральная Ассамблея поручила им заниматься реализацией итогов крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций посредством рассмотрения накопленного опыта и уроков, извлеченных в их областях<sup>38</sup>. В то же время в области управления действиями в случае бедствий такой механизм отсутствует.

65. В соответствии с мандатами и практикой этих вспомогательных органов Экономического и Социального Совета в случае создания специализированного межправительственного органа в области уменьшения опасности бедствий и реагирования на них он бы оказывал Совету содействие в следующих вопросах:

- a) обзор и упорядочение правовых норм и принципов в гуманитарной сфере в целях реагирования на чрезвычайные ситуации и уменьшения опасности бедствий (как предлагается в рекомендации 1);
- b) обеспечение координации и последовательности при принятии директивных решений между специализированными учреждениями, фондами и программами в рамках выработки политики и управления ресурсами при полном задействовании опыта и экспертных знаний этих партнеров;
- c) обеспечение рамочной основы для стратегического планирования и координации политики организаций системы Организации Объединенных Наций на межправительственном уровне на протяжении всего цикла управления действиями в случае бедствий;
- d) содействие мониторингу, управлению и демонстрации подотчетности при оказании организациями системы Организации Объединенных Наций гуманитарной помощи, предоставляемой с использованием ресурсов, мобилизуемых на общесистемной основе; и
- e) обзор и оценка прогресса, достигнутого в осуществлении Хиогской рамочной программы, принятой на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий.

66. Эти задачи не могут выполняться существующим межучрежденческим механизмом. Интеграция политики в области уменьшения опасности бедствий и реагирования на них, предлагаемая выше, невозможна из-за дихотомии между двумя координирующими органами - МПК и МЦГ/УОБ (и ее преемником - Глобальной платформой по уменьшению опасности бедствий). Решения этих органов не носят обязательного характера, и большинство их членов при принятии окончательных решений обращаются к своим соответствующим штаб-квартирам. Ввиду их административного характера эти органы не обладают компетенцией принимать общие стратегии и

---

<sup>38</sup> Резолюция 57/270В Генеральной Ассамблеи, пункты 46-48.

программы, являющиеся обязательными для их соответствующих руководящих органов<sup>39 40</sup>. Будучи административными органами, они не отчитываются перед Экономическим и Социальным Советом. При нынешней структуре межправительственный механизм не позволяет государствам-членам осуществлять руководство гуманитарной помощью различными органами и субъектов.

67. Таким образом, создание специализированного межправительственного форума, открытого для основных заинтересованных сторон и субъектов, является оправданным. Только в рамках такого форума представляющие правительства заинтересованные стороны могут обеспечить коллективную волю в качестве основы для стратегического управления ресурсами, которые они мобилизуют. С другой стороны, поскольку такому форуму понадобится техническая и экспертно-консультативная помощь МПК и Глобальной платформы по уменьшению опасности действий, его решения должны строиться на рекомендациях, представляемых этими органами (**см. рекомендацию 7**).

## **2. Рамочная основа для стратегического управления**

68. Инспектор считает, что внедрение системы стратегического планирования и подхода, основанного на конкретных результатах, позволило бы преодолеть фрагментацию гуманитарной системы Организации Объединенных Наций.

69. На межправительственном уровне сложился четкий консенсус в вопросе о переходе на комплексное стратегическое и общесистемное планирование, управление и координацию деятельности по оказанию гуманитарной помощи в интересах уменьшения опасности бедствий и реагирования на них в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами на основе последовательных методических подходов, строящихся на конкретных результатах. В этой связи в Хиогской рамочной программе содержится призыв к МЦГ/МСУОБ и другим международным организациям разработать матрицу их ролей и инициатив по осуществлению Хиогской рамочной программы по географическим районам и секторам вместе с поддающимися количественному измерению показателями достижения общих целей на международном и национальном уровнях. Многие научные и технические учреждения, которые непосредственно не отвечают за оказание гуманитарной помощи, все активнее участвуют в укреплении национального потенциала в области выявления опасностей, распространения сообщений с предупреждениями, образования и регулярной подготовки кадров, которые имеют столь важное значение для операций по оказанию чрезвычайной помощи. В ходе обзора мер реагирования на гуманитарные ситуации<sup>41</sup> в августе 2005 года было рекомендовано также определить "глобальную карту потенциалов гуманитарного реагирования, которая охватывала бы международные [а также] национальные и региональные действия, частный сектор и военные структуры". Подобные инструменты обеспечили бы прочную и своевременную основу для создания стратегического механизма, с помощью которого соответствующие правительства стран, пострадавших от бедствий, могли бы давать согласованные указания учреждениям, действующим в данной области.

70. В этой связи Инспектор напоминает об одобрении Генеральной Ассамблеей системы контрольных параметров для управления, основанного на конкретных результатах, предложенной

---

<sup>39</sup> Inter-Agency Standing Committee and Inter-Agency Standing Committee and Working Group secretariat, Inter-Agency Standing Committee and Working Group, Concise terms of reference and action procedures, revised and abridged, Geneva, February 1998.

<sup>40</sup> Framework for Action for the Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction, June 2001, p. 16.

<sup>41</sup> "Humanitarian Response Review" (см. примечание 33 выше), p.12.

ОИГ<sup>42</sup>. Инспектор полагает, что стратегическое планирование системы оказания гуманитарной помощи Организацией Объединенных Наций можно было бы облегчить, если бы в соответствующих программах и процедурах планирования систем МПК и МСУОБ был внедрен подход, основанный на конкретных результатах, при условии, что оба этих управленческих механизма имели бы интегрированные цели и задачи (см. рекомендацию 8).

### 3. Информационный и статистический инструментарий

71. Нынешний статистический инструментарий, имеющийся у системы Организации Объединенных Наций, является недостаточным для стратегического планирования и управления ресурсами. Например, доклады Генерального секретаря по всеобъемлющим статистическим данным об оперативной деятельности в целях развития на 2003<sup>43</sup> и 2005 годы охватывают программные ресурсы, выделяемые на техническое сотрудничество, но не содержат данных о разработке политики и планировании. Не содержатся в них также данные о расходах на поддержку программ, административных расходах и прочих затратах на поддержку. Хотя и были предприняты дополнительные усилия, тем не менее из стандартного анализа в этом докладе исключаются расходы УВКБ, что приводит к серьезной недооценке объемов гуманитарной помощи.

72. Каждое учреждение представляет данные о своих гуманитарных взносах и расходах на основании собственных источников, практики и определений, в частности в контексте их отчетности перед УКГВ в рамках ПСД. Общая стандартизированная система отчетности по гуманитарной помощи с охватом всего спектра гуманитарной деятельности всех соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций пока не создана.

73. В свое время существовал надежный межучрежденческий доклад, содержащий более точную информацию о масштабах "гуманитарной помощи и ликвидации последствий бедствий" с выделением трех программных подсекторов<sup>44</sup> на основе согласованной АКК классификации

---

<sup>42</sup> На основе рекомендаций Комитета по программе и координации, приведенных в его докладе о работе сорок пятой сессии (A/60/16, пункт 248) и одобренных Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/257 от 8 мая 2006 года (пункт 2) и следующих документов: «Общий обзор серии докладов на тему "Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов: записка Генерального секретаря"» (A/59/617) (JIU/REP/2004/5); "Внедрение управления, основанного на конкретных результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций: часть I серии документов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций: записка Генерального секретаря" (A/59/607) (JIU/REP/2004/6); «Делегирование полномочий и система подотчетности: часть II серии докладов на тему "Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов: записка Генерального секретаря"» (A/59/631) (JIU/REP/2004/7); "Организация служебной деятельности и контракты: часть III серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций: записка Генерального секретаря" (A/59/632) (JIU/REP/2004/8).

<sup>43</sup> "Всеобъемлющие статистические данные об оперативной деятельности в целях развития на 2003 год: доклад Генерального секретаря" (A/60/74-E/2005/57).

<sup>44</sup> Защита беженцев и перемещенных лиц и оказание им помощи, предотвращение бедствий и готовность к ним и чрезвычайная помощь.

программ и ресурсов в системе<sup>45</sup>. Однако с 1995 года выпуск этого доклада был прекращен, как утверждали старшие должностные лица АКК, по "неизвестным причинам"<sup>46</sup>, несмотря на заверения в возобновлении его выпуска, данные ОИГ в 1999 году<sup>47</sup> и на положительную и благоприятную оценку со стороны Комитета по программе и координации и Генеральной Ассамблеи<sup>48</sup>.

74. Налицо также очевидная потребность в оценке совокупных потребностей в ресурсах и расходов в рамках всей системы на основе данных и информации, поступающих с мест. Качество такой оценки следует повысить за счет использования данных и докладов о расходах на оказание гуманитарной помощи на уровне стран в рамках ПСД и ОСО/РПООНПР в соответствии с оценкой потребностей "снизу вверх", как это предусмотрено в рекомендациях 10 и 11 и в пунктах 101 и 102 ниже (см. рекомендацию 9).

## **В. Координация на страновом и региональном уровнях**

### **1. Национальные планы действий на случай непредвиденных обстоятельств на общинном уровне и нормативно-правовые основы действий в чрезвычайных ситуациях и на этапе восстановления**

75. Анализ извлеченных уроков вскрыл наличие более серьезных проблем, связанных с недостаточным взаимодействием между затронутыми странами и международными организациями, на общинном уровне, чем на национальном и региональном уровнях, в силу подхода штаб-квартир учреждений, основанного на планировании действий в случае бедствий по методу "сверху вниз", и недостаточного понимания зарубежными учреждениями по оказанию чрезвычайной помощи местных потребностей. Это усугублялось недопониманием со стороны правительств принимающих стран и местных общин сути механизма реагирования и процедур оказания международной помощи. Это привело к расстановке приоритетов на основе критерия простоты осуществления мер, а не на основе потребностей в мерах реагирования на базе обмена информацией о местных потребностях<sup>49</sup>. Вследствие этого затронутые этим бедствием районы захлестнули неиспрашивавшиеся и нескоординированные поставки материалов и оборудования, что породило серьезные логистические проблемы. Это было обусловлено главным образом неспособностью гуманитарных организаций

<sup>45</sup> Административный комитет по координации, добавление к ежегодному обзорному докладу Административного комитета по координации: Программы и ресурсы системы Организации Объединенных Наций (E/1991/42/Add.1), таблица 1, и Программы и ресурсы системы Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1992-1993 годов (E/1993/84), таблица 1, и на двухгодичный период 1994-1995 годов (E/1995/64), таблица 4, сектор 160.

<sup>46</sup> В последний раз этот вопрос рассматривался Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам (ККПОВ) и Консультативным комитетом по административным вопросам (ККАВ) АКК соответственно в 1998 и 1999 годах (см. ACC/1998/7 и ACC/1999/6, а также CEB Management Handbook, section 17-6: Inter-organization financial reporting, para. C.4).

<sup>47</sup> ЛУ/REP/991, пункт 92.

<sup>48</sup> На своей восьмьдесят девятой сессии (ACC/1999/6, February 1999, para. 31) ККАВ напомнил своим членам о том, что возобновление выпуска доклада АКК о программах и ресурсах системы Организации Объединенных Наций после перерыва в несколько лет предусмотрено в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи о включении таких данных в доклад Генерального секретаря, но никакого продвижения в этом вопросе так и не произошло.

<sup>49</sup> Government of Indonesia and United Nations, "Post-Tsunami lessons learned and best practices workshop: report and Working Groups output", Jakarta, 16-17 May 2005.

обмениваться точной информацией о положении на местах, которую они могли бы получить, если бы взаимодействовали с лидерами общин, а не нехваткой финансовых ресурсов<sup>50</sup>.

76. Однако, как указывалось в пункте 56 выше, только в Индии Инспектор обнаружил наличие плана готовности на случай бедствий, который был разработан при поддержке специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и который ориентировался как на национальные, так и на местные общинные потребности. В частности, учреждения постоянно обновляли общий план гуманитарной деятельности (ОПГД) и помогли в создании местного центра по реагированию на бедствия и уменьшению их опасности с участием местных органов управления и НПО, который обеспечил населению возможность координировать международную помощь, организовывать восстановительные работы и службы раннего оповещения (см. рекомендацию 10).

## **2. Помощь странам в рамках всей системы для укрепления механизма противодействия бедствиям и скорейшего восстановления на национальном уровне**

77. Эффективность противодействия бедствиям, оказания чрезвычайной помощи и преодоления их последствий на национальном уровне зависит от степени готовности к бедствиям, обеспеченной в рамках обычной работы СГООН на основе ОПГД. В случае реального стихийного бедствия ОПГД служит основой для оказания международной гуманитарной помощи, например в рамках ПСД.

78. Инспектор отметил, что в районе Банда-Ачех учреждения не всегда имели на вооружении внятную стандартную политику систематического вовлечения местных общин и национальных НПО в процессы управления действиями в случае бедствий и уменьшения их опасности в качестве меры создания их собственного потенциала.

79. В Центральной Америке Инспектор отметил, что, хотя некоторые из серьезно предрасположенных к бедствиям стран и имеют самые современные нормативно-правовые основы для реагирования на чрезвычайные ситуации, у них отсутствуют национальные платформы для восстановления и реконструкции. Это обусловлено главным образом отсутствием национального консенсуса в вопросах предупреждения бедствий, смягчения их последствий и капиталовложений в восстановительные работы в интересах наиболее уязвимых районов и групп населения. Хотя потребность в поддержке на всех этапах перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению в случае бедствий является очевидной, организации системы Организации Объединенных Наций оказывали лишь крайне ограниченную комплексную эффективную помощь на основе ОПГД.

80. Ввиду того, что ПСД охватывает крупные катастрофы, а не относительно небольшие, но значительные на локальном уровне бедствия, этот процесс редко задействуется для оказания существенной финансовой поддержки таким странам в восстановительных работах на местах.

81. Хиогская рамочная программа обеспечивает государствам-членам комплексную рамочную основу для решения этих проблем через, в частности, составление "карт опасностей" и базовых оценок состояния мер по уменьшению опасности бедствий, содержащих реалистичные и поддающиеся количественной оценке показатели, и через внедрение Международной платформы восстановления (МПВ), представляющей собой межучрежденческий механизм<sup>51</sup> для оценок бедствий с самого начала возникновения чрезвычайных ситуаций и оказания содействия национальным

---

<sup>50</sup> Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, p.6.

<sup>51</sup> В составе ПРООН, УКГВ, секретариата МСУОБ и Международного бюро труда.

платформам в разработке планов восстановления и инвестиций на основе систем раннего предупреждения и механизмов оценки рисков. Такой рамочный механизм, подкрепляющий ОПГД, мог бы также служить действенной основой для мобилизации средств на местном уровне (см. рекомендацию 11).

### 3. Укрепление потенциала; национальные платформы

82. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/12В постановила передать Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) "функции Координатора чрезвычайной помощи, связанные с оперативной деятельностью по смягчению последствий и предотвращению стихийных бедствий и обеспечению готовности к ним"<sup>52</sup>. Первоначальные предложения Генерального секретаря заключались в том, чтобы "передать ПРООН функции Координатора чрезвычайной помощи, связанные с координацией деятельности по смягчению последствий стихийных бедствий"<sup>53</sup>.

83. Во исполнение этого решения Генеральная Ассамблея продолжала выделять ПРООН фиксированную сумму субвенций в размере 2,3 млн. долл. США в каждом двухгодичном периоде с 1998 года, исходя из замечаний Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ)<sup>54</sup> относительно того, что ПРООН будет "осуществлять управление и координировать оперативную деятельность от имени Генерального секретаря". Эта сумма была эквивалентна расходам на девять должностей сотрудников, отвечавших за оперативную деятельность в области укрепления потенциала в бывшем Департаменте по гуманитарным вопросам, на основе финансирования из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. За счет этих ресурсов ПРООН выделила средства на административную структуру для программы управления действиями в случае бедствий, которая в настоящее время поддерживается Группой по уменьшению опасности бедствий в составе Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению.

84. С тех пор ПРООН осуществляла поддержку и координацию деятельности ПРООН на местах в области уменьшения опасности стихийных бедствий. Вместе с тем роль Группы по реагированию на бедствия в выполнении обязанностей, возложенных Генеральной Ассамблеей, еще нуждается в уточнении и оценке, поскольку не до конца ясно, какого рода координирующие и оперативные функции были переданы Генеральной Ассамблеей ПРООН. Тем не менее Генеральная Ассамблея подтвердила координационную функцию заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи и функцию секретариата МСУОБ в качестве отдельного подразделения, интегрированного в структуру УКГВ, когда МСУОБ была развернута в 1999 году, несмотря на то, что АККК подчеркивал неоперативный характер консультативно-просветительских функций МСУОБ в связи со стихийными бедствиями<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> "Методы финансирования мероприятий по смягчению последствий и предотвращению стихийных бедствий и обеспечению готовности к ним по истечении двухгодичного периода 1998-1999 годов: доклад Генерального секретаря" (A/53/641).

<sup>53</sup> См. примечание 37 выше, рекомендации, пункт 193.

<sup>54</sup> Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/53/641).

<sup>55</sup> "Рекомендации в отношении институциональных процедур осуществления Организацией Объединенных Наций деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий после завершения Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий: доклад Генерального секретаря" (A/54/136) (предложения Генерального секретаря относительно создания системы МСУОБ, сформулированные в пунктах 18-21, были одобрены Генеральной Ассамблеей в резолюции A/RES/54/219 от 22 декабря 1999 года).

85. Департаменты и органы, финансируемые по регулярному бюджету Организации Объединенных Наций, такие, как Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), продолжали оказывать свою техническую помощь в области уменьшения опасности бедствий. До принятия Генеральной Ассамблеей решения о передаче функций по линии регулярной программы технической помощи на укрепление потенциала в области уменьшения опасности бедствий выделялось почти 1 млн. долл. США<sup>56</sup>. Эти ресурсы были конвертированы в средства для реагирования на бедствия и управления действиями в чрезвычайных ситуациях в рамках УКГВ и продолжали ассигновываться именно в таком качестве по регулярному бюджету Организации Объединенных Наций. В текущем бюджете по программам на консультативные услуги и учебные программы для содействия принятию мер по уменьшению опасности стихийных действий и плановому переходу от чрезвычайной гуманитарной помощи к помощи в целях восстановления и развития выделяется 967 900 долл. США<sup>57</sup>.

86. Национальная платформа представляет собой механизм государства-члена для обеспечения координации и выработки принципиальных указаний, а также для формирования национального консенсуса в отношении усилий по уменьшению опасности бедствий на межсекторальной и междисциплинарной основе между всеми заинтересованными сторонами в стране. В ответ на неоднократные просьбы Генеральной Ассамблеи<sup>58</sup>, и в частности после принятия Хиогской рамочной программы, секретариат МСУОБ расширил региональный охват для оказания поддержки в создании национальных платформ более чем в 40 странах через его четыре региональных отделения. Со своей стороны Группа ПРООН по уменьшению опасности бедствий в двухгодичном периоде 2004-2005 годов имела портфель программ по уменьшению опасности бедствий и проектов укрепления потенциала, которые финансировались ПРООН и осуществлялись примерно в 24 странах, предрасположенных к бедствиям<sup>59</sup>.

87. Кроме того, Инспектору было сообщено о том, что некоторые функциональные структуры на местах, созданные на страновом и региональном уровнях УКГВ (консультанты по реагированию на бедствия), ПРООН (консультанты по уменьшению опасности бедствий) и секретариатом МСУОБ (консультанты по региональной политике) в последние двухгодичные периоды, как представляется, все больше дублируют друг друга, требуют улучшения взаимодополняемости и формируют сложные процедуры взаимодействия между секретариатом МСУОБ и ПРООН в Африке<sup>60</sup>.

88. Ввиду принятия Хиогской рамочной программы стало трудно проводить тонкую грань между мандатом секретариата МСУОБ и мандатом Группы ПРООН, поскольку работа секретариата не ограничивается неоперативной деятельностью. Его деятельность заключается в учете региональных и национальных аспектов для создания национальных платформ, обслуживания региональных сетей и платформ, обеспечения раннего оповещения и предупреждения и укрепления механизма противодействия бедствиям в поддержку восстановительных работ в рамках МПВ.

---

<sup>56</sup> Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов (A/52/6/Rev.1), раздел 21: по линии регулярной программы технического сотрудничества на уменьшение опасности стихийных бедствий было выделено 908 200 долл. США.

<sup>57</sup> Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2006-2007 годов (A/60/6, раздел 22).

<sup>58</sup> Резолюция 46/182, пункт 30; резолюция 59/231, пункт 14; и резолюция 60/195, пункт 24.

<sup>59</sup> Доклад об исполнении программ Организации Объединенных Наций, A/59/69, раздел 25.

<sup>60</sup> F. Frost, O. Harlan & P. Turner-Smith, *Review of ISDR Secretariat's Regional Offices* (London, Department for International Development, September 2004), para. 71.

89. Неоднозначность решения, принятого Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 52/12 В, и его взаимосвязь с другими решениями, поощряющими расширение региональной сферы охвата МСУОБ в интересах создания национальных платформ, стали предметом долгих дискуссий по вопросам координации на оперативном уровне, и прежде всего по вопросам взаимодополняемости между различными учреждениями и программами. Инспектор отметил расхождения во мнениях между участниками системы МСУОБ по поводу того, в какой степени секретариат МСУОБ обеспечивает региональный охват. Некоторые участники системы просили секретариат МСУОБ в своем плане работы на 2006-2007 годы сфокусировать внимание на "консультативно-просветительской работе", а не на "реализации инициатив в области уменьшения опасности бедствий на уровне стран"<sup>61</sup>. Инспектор считает, что действующие механизмы могут сделать громоздкими консультативные и координационные процессы и тем самым вызвать задержки в принятии решений (см. рекомендацию 12).

#### 4. Структура организации работы на местах

90. Генеральный секретарь назначил в качестве координаторов по гуманитарным вопросам только 30 человек (см. приложение VII) по сравнению с более чем 100 координаторами-резидентами во всех странах мира. Отсутствие координатора по гуманитарным вопросам во многих странах, прежде всего в странах, особенно предрасположенных к бедствиям, может справедливо или ошибочно толковаться как то, что Организация Объединенных Наций придает низкоприоритетное значение вопросам предупреждения бедствий и управления действиями в случае таких бедствий. Стоит также отметить, что назначение координатора по гуманитарным вопросам производится в сложных ситуациях. В других ситуациях задачи координаторов по гуманитарным вопросам обычно выполняют координаторы-резиденты, которые, как правило, посвящают вопросам, связанным с бедствиями, лишь часть своего времени и не всегда пользуются поддержкой каких-либо штатных специалистов. Это обстоятельство дополнительно ослабляет ведущую роль Организации Объединенных Наций в оказании общесистемой гуманитарной помощи в деле создания национальных платформ для реагирования на бедствия и уменьшения их опасности в странах, предрасположенных к бедствиям. (Ключевая роль и требуемый квалификационный профиль координаторов по гуманитарным вопросам рассматривается в предыдущей главе и в рекомендации б) (см. рекомендацию 13).

#### 5. Региональное сотрудничество

91. Многообразные функции региональных комиссий в экономической и социальной сферах могут внести вклад в комплексное реагирование на бедствия и восстановление жизненных устоев общин. После цунами в Индийском океане и землетрясения в Южной Азии страны региона все шире признают роль ЭСКАТО в качестве логической основы для разработки стратегий управления рисками бедствий и последующего вложения средств в контексте социально-экономического развития. Свидетельством такого признания является учреждение регионального целевого фонда для создания механизмов раннего предупреждения различных опасностей (12,5 млн. долл. США по состоянию на декабрь 2005 года; взносы Швеции и Таиланда).

92. ЭСКАТО организовывала рабочие совещания и семинары совместно с ЮНЕСКО, УКГВ и секретариатом МСУОБ по системам раннего предупреждения и МПВ, активно используя возможности этих органов в данном регионе, избегая тем самым дублирования инициатив и поощряя сотрудничество между азиатскими странами. Это можно считать эффективной практикой для региональных комиссий Организации Объединенных Наций в деле использования их широкого социально-экономического мандата для оказания помощи государствам-членам в разработке стратегий перехода к восстановлению и развитию после бедствий.

<sup>61</sup> ISDR secretariat, Preliminary Management Oversight Board for the UN/ISDR: report of First Meeting, 10 March 2006, para. 2.4.2.

93. Следует эффективнее использовать способность ЭСКАТО поощрять сотрудничество и взаимопомощь между региональными и субрегиональными межправительственными организациями, такими как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, в гуманитарных вопросах на основе ее экспертного опыта, накопленного в рамках работы Комитета по Меконгу (учрежденного в 1957 году), Комитета ЭСКАТО/ВМО по тайфунам (учрежденного в 1968 году) и Группы ЭСКАТО/ВМО по тропическим циклонам (созданной в 1972 году).

94. Инспектор полагает, что Генеральный секретарь оценит усилия ЭСКАТО после катастрофического цунами в качестве передовой практики использования широкой социально-экономической компетенции региональных комиссий Организации Объединенных Наций для поощрения регионального сотрудничества между государствами-членами в деле комплексного реагирования на бедствия и восстановления после них пострадавших районов и обеспечит использование этого опыта в целях оказания помощи государствам-членам в разработке гуманитарных стратегий перехода от оказания чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий к восстановлению и развитию в рамках региональных экономических и социальных комиссий.

## IV. Общие услуги по поддержке и мобилизация ресурсов

### А. Услуги централизованной поддержки

95. Управление глобальными ресурсами зависит от централизованных услуг, которые УКГВ может оказывать своим партнерам. В соответствии с положениями резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи УКГВ поручено предпринимать инициативы для обеспечения общих административных услуг в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, таких как координация действий гражданских и военных структур, предоставление информации о чрезвычайных ситуациях на местах, ресурсы телекоммуникационных технологий и своевременное направление на места требуемого персонала, а также обеспечение упорядоченной таможенной очистки при поставках оборудования и материалов.

96. Как уже отмечалось, во время катастрофы, вызванной цунами в Индийском океане, были отмечены задержки с развертыванием и наймом персонала. На местах отсутствовала точная информация, и занимавшийся оказанием чрезвычайной помощи персонал испытывал проблемы в сфере материально-технического снабжения.

97. В соответствии с Конвенцией Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи Координатор чрезвычайной помощи принимает на себя функции оперативного координатора осуществления Конвенции, как это определено в ее положениях<sup>62</sup>. Несмотря на вступление в силу этой Конвенции 8 января 2005 года, УКГВ еще не создало постоянной службы поддержки Конвенции. Просьба УКГВ о создании штатной должности сотрудника для оказания помощи в выполнении этих задач Координатором чрезвычайной помощи в данной области пока не прошла обработку в отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

98. Эти проблемы указывают на необходимость проведения всеобъемлющего обзора системы общих услуг поддержки УКГВ. Члены Комиссии ревизоров и ККАБВ<sup>63</sup> уже выражали аналогичную обеспокоенность.

99. ВПП взяла на себя инициативу по урегулированию проблем с материально-техническим снабжением на местах благодаря уже созданным ею каналам логистического обеспечения, складам для хранения гуманитарной помощи и центрам поставок с широким выбором закупочных возможностей, а также партнерским связям с частным сектором. При реагировании на бедствие, вызванное цунами, ВПП оказывала услуги по поставкам грузов морем и воздушным транспортом, поддержку в создании базовых лагерей через своих партнеров и содействие в организации Совместного центра Организации Объединенных Наций по материально-техническому снабжению. ВОЗ/Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ) совместно с ВПП и другими организациями системы Организации Объединенных Наций при финансовой поддержке со стороны правительства Швеции и других доноров выдвинули инициативу по разработке нового программного обеспечения - Системы логистической поддержки гуманитарной деятельности (СЛП). Эта система была основана на Системе управления гуманитарными поставками (СУГП), разработанной ПАОЗ и

<sup>62</sup> Они касаются предоставления телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствия и осуществления операций по оказанию помощи и их задействования в конкретных странах; стандартных процедур; устранения нормативных, лицензионных и таможенных барьеров при передаче и использовании телекоммуникационного оборудования; гарантий прав и иммунитетов иностранного телекоммуникационного персонала; руководящих принципов; планов действий и типовых соглашений.

<sup>63</sup> Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (А/60/7), пункты VI.36-38, стр. 167-168.

доказавшей не только свою эффективность в Латинской Америке, но и актуальную значимость для других регионов с 1992 года. Если бы СЛП была внедрена в Азии на момент цунами в Индийском океане, она бы, как уже говорилось ранее, позволила предотвратить выделение ненужных и дублирующих друг друга пожертвований и возникновение узких мест во время этого бедствия. Было отмечено, что вовлеченность УКГВ в эти операции была действительно очень ограниченной (см. рекомендацию 14).

## **В. Мобилизация ресурсов**

### **1. Процесс обращения с призывами к совместным действиям**

100. С точки зрения секторального и географического распределения взносов различия в мерах реагирования на призывы к совместным и чрезвычайным действиям являются очевидными. Хорошо известные бедствия и чрезвычайные ситуации вызывают гораздо более активную реакцию, которая иногда сопровождается неиспрашиваемой или четко не оговоренной поддержкой, чем другие так называемые "малоизвестные и забытые бедствия". Охват бедствий самим ПСД является ограниченным и не удовлетворяет потребности уязвимого населения, оказавшегося в чрезвычайных ситуациях, не получивших освещения. Новая политика отбора и приоритизации проектов, включаемых в призывы к совместным действиям, привела к тому, что в 2005 году было мобилизовано на 15% меньше денежных средств, чем в 2004 году<sup>64</sup>. Это свидетельствует о наличии неиспользованных возможностей для повышения эффективности и достижения экономии средств в рамках ПСД в случае его более действенного использования в качестве инструмента планирования.

101. Потенциал ПСД в качестве инструмента планирования, обеспечения и оценки готовности к чрезвычайным ситуациям, оказания чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции следует повысить и более четко увязать с эффективным использованием ОПГД и общего механизма оказания помощи Организации Объединенных Наций странам. Это потребует того, чтобы ПСД строился главным образом на заранее созданном детализированном стратегическом механизме планирования непредвиденных обстоятельств и восстановления, определенном в ОПГД, включая технические и научные аспекты раннего предупреждения опасностей. В этом плане ОПГД должен изначально разрабатываться и обновляться в рамках регулярных программ работы учреждений на основе процесса оценки всех потребностей "снизу вверх", и прежде всего потребностей в уменьшении рисков в качестве неотъемлемой части ПСД/чрезвычайных призывов.

102. Необходимо также, чтобы в рамках ПСД учитывалась необходимость усиления подконтрольности этого процесса затронутым странам, а также повышения степени подотчетности участвующих учреждений в вопросах использования средств, мобилизуемых в рамках ПСД. Нынешняя система контроля за финансовыми ресурсами в рамках ПСД и среднесрочные обзоры чрезвычайных призывов не дают государствам-членам точной информации об использовании неизрасходованных остатков взносов, мобилизованных участвующими учреждениями в рамках ПСД, и распоряжении ими. Генеральному секретарю следует предоставлять такую информацию не только соответствующим странам, но и Экономическому и Социальному Совету, с тем чтобы можно было проводить общую оценку эффективности и подотчетности в вопросах осуществления деятельности, финансируемой в рамках призывов на этапах как оказания чрезвычайной помощи, так и восстановления.

103. Как уже указывалось, реакция на чрезвычайный призыв о ликвидации последствий цунами была беспрецедентной и в результате при контрольном показателе по призыву в 1,3 млрд. долл. США совокупный объем объявленных взносов в счет безвозмездной помощи из правительственных источников составил 6,5 млрд. долл. США. Большинство объявленных взносов рассчитано на

---

<sup>64</sup> ОСНА, Annual Report 2004, p. 21.

долгосрочную перспективу и будут расходоваться по мере осуществления планов восстановления и реконструкции. Правительства-получатели и доноры твердо намерены обеспечивать устойчивую подотчетность в вопросах использования ресурсов, выделенных в рамках мер реагирования на цунами. Комиссия ревизоров сообщила Инспектору о приверженности руководителей национальных контрольно-ревизионных органов в странах, пострадавших от цунами, обеспечить оперативное выделение помощи нуждающимся получателям и вести борьбу с коррупцией в рамках национальных кампаний, провозглашенных на Джакартской конференции национальных контрольно-ревизионных органов этих стран 25-27 апреля 2005 года<sup>65</sup>.

104. Ввиду долгосрочного характера финансовых обязательств, принятых в контексте призывов о ликвидации последствий цунами в Индийском океане, настоятельно необходимо усилить национальный потенциал и подотчетность стран, пострадавших от этого бедствия, для обеспечения того, чтобы помощь достигла тех, кто выжил после этого бедствия, и использовалась только в предусмотренных целях на соответствующих этапах ликвидации последствий бедствия и восстановительных работ (**см. рекомендацию 15**).

## 2. Центральный чрезвычайный оборотный фонд

105. Не было установлено никакой корреляционной связи между процессом обращения с призывами к совместным и срочным действиям и процессом изъятия средств из Центрального чрезвычайного оборотного фонда<sup>66</sup> (в дальнейшем именуемого Оборотным фондом, который является компонентом Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, составляющим резерв ликвидных средств). По сути дела изъятие средств из Оборотного фонда облегчало внутреннее управление денежными средствами в соответствующих учреждениях. УКГВ не произвело оценки реального использования этих средств и последствий этого для их деятельности и не использовало фонда в целях предупреждения бедствий.

106. Оперативное принятие донорами значительных финансовых обязательств в ответ на чрезвычайные призывы о ликвидации последствий цунами избавило от необходимости использования средств Оборотного фонда. Это может выдвинуть на первый план вопрос о том, насколько эффективно функционировал Оборотный фонд в качестве механизма быстрого задействования ликвидных средств, служащего в чрезвычайных ситуациях своеобразным мостиком между принятием обязательств и выделением средств.

107. Использование процентов, накапливаемых в Оборотном фонде, в качестве дотационного компонента в целях координации мер быстрого реагирования для соответствующих учреждений, как это было предусмотрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/57 от 14 декабря 1993 года, а также в качестве последней инстанции в деле возмещения займов представляется излишним в связи с выделением дотационного компонента реформированного Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) и нуждается в четком регулировании в увязке с последним компонентом.

108. В декабре 2005 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/124 преобразовала Оборотный фонд в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) путем

<sup>65</sup> Резюме и заключительное выступление Председателя Ревизионной комиссии Индонезии д-ра Анвара Насутиона, 27 апреля 2005 года.

<sup>66</sup> В своем докладе за двухгодичный период 2000-2001 годов Комиссия ревизоров отметила, что "Управление по координации гуманитарных вопросов не имеет внутренних руководящих принципов определения деятельности, которая может финансироваться из Центрального чрезвычайного оборотного фонда; этот фонд используется весьма ограниченным числом учреждений" (A/57/5/Vol.I, стр. 14 и пункт 249).

включения дополнительного дотационного элемента в качестве источника предсказуемого финансирования гуманитарной помощи для обеспечения потенциала в области своевременного реагирования в целях уменьшения числа людских потерь и укрепления ключевых элементов гуманитарного реагирования на кризисы, не повлекшие за собой оказания достаточной финансовой помощи, а также обеспечения минимальной справедливости в географическом распределении помощи. Общий контрольный показатель финансирования преобразованного СЕРФ составляет 500 млн. долл. США в виде добровольных взносов и состоит из дотационного элемента в размере 450 млн. долл. США и пополняемого элемента ликвидных средств в размере 50 млн. долл. США. По состоянию на 23 июня 2006 года обязательства и взносы доноров составили в общей сложности 263,8 млн. долл. США, а реально было выделено 34,7 млн. долл. США<sup>67</sup>. Генеральная Ассамблея рассмотрит вопрос о функционировании СЕРФ на своей шестьдесят третьей сессии на основе независимого обзора, который будет проведен по поручению Генерального секретаря (см. рекомендацию 16).

---

<sup>67</sup> <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8022>.

## V. К Программе гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности

109. Как упоминалось выше (резюме, раздел R), УКГВ и секретариат МСУОБ сталкиваются с рядом административных и финансовых трудностей. В этом секторе сотрудникам, занимающим внебюджетные должности, как правило, предоставляются однолетние контракты при наличии средств<sup>68</sup>. Финансовая система, основанная на отдельных целевых фондах, вынуждает секретариаты блокировать для каждого фонда обязательный оперативный резерв в размере 15% или, в порядке исключения, 10% в случае УКГВ от сметных ежегодных запланированных расходов, который поддерживается на этом уровне в ходе осуществления деятельности по линии целевых фондов для покрытия дефицита средств и используются для финансирования окончательных расходов по линии соответствующего целевого фонда, включая погашение обязательств (см. административную инструкцию ST/AI/284, annex, sect. III.A.1, p. 5). Поскольку погашение обязательств и состояние денежных средств проверяются только на момент проведения ревизии 31 марта, секретариаты не могут продлевать действие контрактов сотрудников, не оговаривая при этом в качестве условия наличие средств<sup>69</sup>. Это положение усугубляется разрозненными системами мобилизации средств для отдельных целевых фондов. Использование краткосрочных контрактов создает среди сотрудников атмосферу беспокойства и нестабильности и порождает высокую текучесть кадров, что ложится значительным административным бременем на подразделения, занимающиеся набором кадров. В этих условиях возможности профессиональной подготовки являются редкими, неэффективными и дорогостоящими. Сложившаяся ситуация не позволяет секретариатам последовательно аккумулировать и поддерживать коллективную память и реестр извлеченных уроков для разработки политики и эффективной поддержки гуманитарной деятельности в области уменьшения опасности бедствий и реагирования на них.

110. Для решения этих проблем составление бюджетов и финансирование должны основываться на коллективной воле государств-членов, конкретизируемой в соответствующем руководящем органе, вместо нынешней системы финансирования, которая опирается на непредсказуемые двусторонние договоренности с отдельными донорами. Совокупный объем четырех фондов Генерального секретаря, находящихся в управлении УКГВ и МСУОБ, составляет 130 млн. долл. США (см. приложение III). Инспектор считает, что, если бы эти фонды были слиты воедино и переданы в централизованное управление в качестве нового фонда, совокупный объем ресурсов позволил бы обеспечить жизнеспособный костяк структуры секретариата и административный бюджет УКГВ для осуществления деятельности и придания импульса мерам по наращиванию не зарезервированных под конкретные цели взносов для согласованной программы помощи.

111. Инспектор считает, что этот новый фонд должен использоваться для финансирования Программы гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций. Инспектор рекомендует использовать предложенный межправительственный специальный комитет по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них (см. **рекомендацию 7**) в качестве руководящего органа этой Программы ввиду необходимости осуществления межправительственного надзора как за программными, так и за управленческими аспектами бюджета на основе аналогичной договоренности, достигнутой с Комиссией по наркотическим средствам в отношении

<sup>68</sup> Для сравнения: в 2004 году 8 829 сотрудников ВПП имели контракты на срок более одного года, а сотрудникам ЮНИСЕФ и МФККП обычно предлагались 4-5-летние срочные контракты.

<sup>69</sup> ОСНА, *Annual Report 2004*, United Nations, p.18.

Международной программы Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами<sup>70</sup>.

112. Комплексное руководство и управление Центральным фондом реагирования на чрезвычайные ситуации, включая его оборотный компонент, восстановленный на основании резолюции 60/124 Генеральной Ассамблеи, будут осуществляться в рамках этой Программы. Бюджет административных расходов и расходов на поддержку программ обеспечил бы способность секретариата удерживать персонал на долгосрочных контрактах и создавать и поддерживать подкрепляющий потенциал для реагирования на ситуации, требующие срочного массового развертывания сотрудников на местах (**см. рекомендацию 17**).

-----

---

<sup>70</sup> Резолюция 46/185 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, раздел XVI.

## Приложение I

**СОВОКУПНЫЙ БЮДЖЕТ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

<b>Бюджеты организаций системы Организации Объединенных Наций</b>				
<b>(В млн. долл. США)</b>	<b>2000 год</b>	<b>2001 год</b>	<b>2002 год</b>	<b>2003 год</b>
1. Организации системы Организации Объединенных Наций				
Регулярные бюджеты	3 046,6	3 051,5	3 318,5	3 334,4
Добровольные взносы	6 098,80	7 871,1	7 041,0	9 828,7
2. ОПМ (период с июля предшествующего года по 30 июня текущего года)*	1 765,10	2 383,2	2 751,6	2 499,8
3. МУТ				
Руанда	86,2	94	96,8	111,7
(A/57/5/Add.11, p. 41, и A/59/5/Add.1, p. 44)				
Бывшая Югославия	106,1	108,5	125,9	162,4
(A/57/5/Add.12, p. 41, и A/59/Add.12, p. 30)				
(57/288 и 58/254)				
<b>4. Совокупные ресурсы</b>	11 102,8	13 508,3	13 333,8	15 937,0
[Плюс программа "Нефть в обмен на продовольствие"]	[22 285,9]	[24 687,3]	[19 539,5]	[22 091,3]
<b>Для справки:</b>				
<b>Оперативная деятельность в целях развития**</b>				
а) Все сектора	6 777,5	7 429,9	7 610,6	9 966,6
б) Гуманитарная помощь	1 755,4	2 102,7	1 545,0	3 019,9
<b>Программа "Нефть в обмен на продовольствие"***</b>	11 179,0	11 179,0	6 203,0	6 203,0

Источники: A/57/265 и A/59/515, если не указано иное.

Сокращения: МУТ- международные уголовные трибуналы, ОПМ - операции по поддержанию мира.

\* A/58/5 (vol. II) и A/59/5 (vol. II).

\*\* Всеобъемлющие статистические данные об оперативной деятельности в целях развития на 2003 год: доклад Генерального секретаря (A/60/74), таблица 13 и таблица В.1.

\*\*\* Доклад Комиссии ревизоров.

## Приложение II

**ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ  
И РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ,  
2000-2005 ГОДЫ**

ДВУХГОДИЧНЫЙ БЮДЖЕТ		2000–2001 годы		2002–2003 годы		2004–2005 годы	
ОРГАНИЗАЦИИ		Регулярный бюджет/ Регулярные ресурсы * (долл. США)	Внебюджетные ресурсы (долл. США)	Регулярный бюджет/ Регулярные ресурсы * (долл. США)	Внебюджетные ресурсы (долл. США)	Регулярный бюджет/ Регулярные ресурсы * (долл. США)	Внебюджетные ресурсы (долл. США)
УКГВ		18 394 000	149 881 700	20 931 400	145 210 800	23 915 500	217 701 300
МСУОБ			3 235 500		6 182 000		9 598 700
ЭСКАТО**		7 600	-	7 600	300 000	7 600	640 000
ЭСКЗА (данные отсутствуют)							
ЮНИСЕФ <sup>a</sup>			436 000 000		684 000 000		1 528 000 000
ЮНЕП			1 339 914		1 653 250		1 185 500
УВКБ							
ЮНФПА		3 000 000	10 000 000	5 000 000	25 000 000	5 000 000	40 000 000
ПРООН <sup>c</sup>	Программа <sup>d</sup>	4 222 907	20 499 576	9 349 180	5 071 656	14 961 917	99 453 172
	Персонал, оперативные расходы, стартовая программа <sup>e</sup>	1 451 000	2 200 000	702 000	3 376 000	1 426 000	2 926 067
УООН		50 000	-	63 000	-	2 600 000	300 000
ЮНЕСКО		535 700	6 650 000	260 800	2 500 000	255 500	1 330 000
ЮНЕСКО (Культура)				556 224	565 000	200 000	700 000
ФАО***)			-		-		301 500 000
МСЭ (на нерегулярной основе)							
ИМО (данные отсутствуют)							
МОТ <sup>b</sup>		1 070 000		1 000 000		720 000	70 000 000
ВОЗ		2 983 000	54 500 000	7 978 000	88 000 000	8 332 000	150 000 000
ПАОЗ		1 152 994		896 921		1 047 859	
<b>Итого</b>		<b>32 867 201</b>	<b>684 306 690</b>	<b>46 745 125</b>	<b>961 858 706</b>	<b>58 466 376</b>	<b>2 423 334 739</b>
<b>ГОДОВОЙ БЮДЖЕТ</b>		<b>2000 год</b>	<b>2001 год</b>	<b>2002 год</b>	<b>2003 год</b>	<b>2004 год</b>	<b>2005 год</b>
Среднегодовой объем регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов в вышеупомянутых органах		358 586 946	358 586 946	504 301 916	504 301 916	1 240 900 558	1 240 900 558
ВПП (внебюджетные ресурсы)		1 158 283 000	1 777 042 000	1 592 160 000	3 254 748 000	2 899 628 000	2 892 401 000
ЮНИТАР				460 000	910 000	1 470 000	-
<b>ВСЕГО, ГОДОВОЙ БЮДЖЕТ</b>		<b>1 516 869 946</b>	<b>2 135 628 946</b>	<b>2 096 921 916</b>	<b>3 759 959 916</b>	<b>4 141 998 558</b>	<b>4 133 301 558</b>

Приведенные показатели представляют собой окончательные ассигнования и расходы.

Источник: Если ниже не указано иное, скомпилированная таблица основана на ответах на анкету ОИГ.

*Сокращения:* ЭСКЗА - Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии;  
ИМО - Международная морская организация; РБ - регулярный бюджет;  
ДНЕП - Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде;  
ЮНИТАР - Учебный и научно-исследовательский институт Организации  
Объединенных Наций; УООН - Университет Организации Объединенных Наций;  
ВБ - внебюджетные ресурсы.

\* Регулярный бюджет/Регулярные ресурсы.

\*\* Регулярный бюджет ЭСКАТО относится к путевым расходам.

\*\*\* Внебюджетные ресурсы ФАО относятся к разделу реагирования на чрезвычайные ситуации до апреля 2005 года.

<sup>a</sup> ЮНИСЕФ, ПРЧ: прочие ресурсы/дополнительное финансирование в случае чрезвычайных ситуаций.

<sup>b</sup> МОТ: В 2004-2005 годах ресурсы для реагирования на чрезвычайные ситуации составили 70 млн. долл. США.

<sup>c</sup> Согласно финансовым данным ПРООН, по состоянию на 14 ноября 2005 года ПРООН выделила на меры по уменьшению опасности бедствий 47 млн. долл. США в следующей разбивке: 7,5 млн. долл. США - предупреждение; 5 млн. долл. США - оперативное реагирование; 32 млн. долл. США - восстановление; и 2,5 млн. долл. США - вопросы политики и консультативные услуги; при дополнительном выделении взносов доноров в размере 8 млн. долл. США в целевой фонд по стихийным бедствиям.

NB: Расходы ПРООН в 2004 году состояли из следующих разделов: предупреждение кризисов и восстановление - 45,5 млн. долл. США (РБ) и 334 млн. долл. США (внебюджетные ресурсы); уменьшение опасности стихийных бедствий - 6 млн. долл. США (РБ) и 21,3 млн. долл. США (внебюджетные ресурсы). (Данные за 2004 год - UNDP Second Multi-year Funding Framework Programme Expenditure by Practice and Service Line 2004; данные за другие годы - DP/2003/CRP.14).

<sup>d</sup> Регулярный бюджет: (Основные) ресурсы по разделу 1.1.3 выделены на меры реагирования на стихийные бедствия, восстановительные работы и деятельность по уменьшению опасности бедствий. Внебюджетные ресурсы: ресурсы мобилизованы по линии Целевого фонда адресного финансирования деятельности по предотвращению кризисов и восстановлению для мер реагирования на стихийные бедствия, восстановительных работ и деятельности по уменьшению опасности бедствий.

<sup>e</sup> Расходы на персонал, оперативные расходы и средства стартовой программы, находящейся непосредственно в ведении Группы по уменьшению опасности бедствий.

### Приложение III

#### РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНЫХ ВОПРОСОВ И МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКОГО СЕКРЕТАРИАТА ПО УМЕНЬШЕНИЮ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ

##### 1. Бюджет на двухгодичный период 2004-2005 годов

	Регулярный бюджет*	Внебюджетные ресурсы**	Персонал по линии регулярного бюджета	Персонал по линии внебюджетных средств
УКГВ	23,9	217,7	61	938***
Секретариат МСУОБ	Нет	9,6	Нет	19****
<b>Итого</b>	<b>23,9</b>	<b>227,3</b>	<b>61</b>	<b>957</b>

*Источник:* Управление по планированию программ, бюджету и счетам.

\* Окончательные ассигнования по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в млн. долл. США.

\*\* Внебюджетные ресурсы в млн. долл. США; оценки на момент составления бюджета Генеральной Ассамблеи на 2005-2006 годы.

\*\*\* Включая 323 сотрудника категории специалистов и выше и 81 сотрудника категории общего обслуживания, 534 позиции (397 сотрудников местного уровня и 137 национальных сотрудников).

\*\*\*\* Включая 17 сотрудников категории специалистов и двух сотрудников категории общего обслуживания (прочие разряды).

**2. Финансовые балансы по внебюджетным ресурсам, расходы на поддержку программ, основная деятельность: показатели за 2004 год**

<i>2004 год</i>			
<i>(в тыс. долл. США)</i>			
	<i>УКГВ</i>	<i>МСУОБ</i>	<i>Итого</i>
<b>1. Общие поступления</b>	<b>119 055</b>	<b>10 674</b>	<b>129 729</b>
Целевой фонд для укрепления Управления Координатора чрезвычайной помощи	22 016	-	
Целевой фонд для оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий	97 039	-	
Целевой фонд для уменьшения опасности бедствий	-	<b>10 628</b>	
Доверительный фонд для присуждения премии имени Сасакавы за деятельность в области предотвращения бедствий	-	46	
<b>2. Общие расходы</b>	<b>95 360</b>	<b>6 456*</b>	<b>101 816</b>
<b>3. Расходы на основную деятельность**</b>	<b>16 709</b>	<b>6 370</b>	<b>23 079</b>
<b>Источники финансирования:</b>			
Целевой фонд для укрепления УКГВ; незарезервированная часть для основных расходов.	12 101	-	
Целевой фонд для уменьшения опасности бедствий	-	<b>5 733</b>	
Счет РПП для основных расходов	4 607	<b>637</b>	
<b>4. Общие поступления по счету РПП***</b>	<b>10 428</b>	<b>647</b>	<b>11 075</b>

*Источники:* По УКГВ - *ОСНА 2004*. По МСУОБ - *Financial Statements for the 12-month period for the biennium 2004-2005 ending 31 December 2004*.

*Сокращение:* РПП - расходы на поддержку программ.

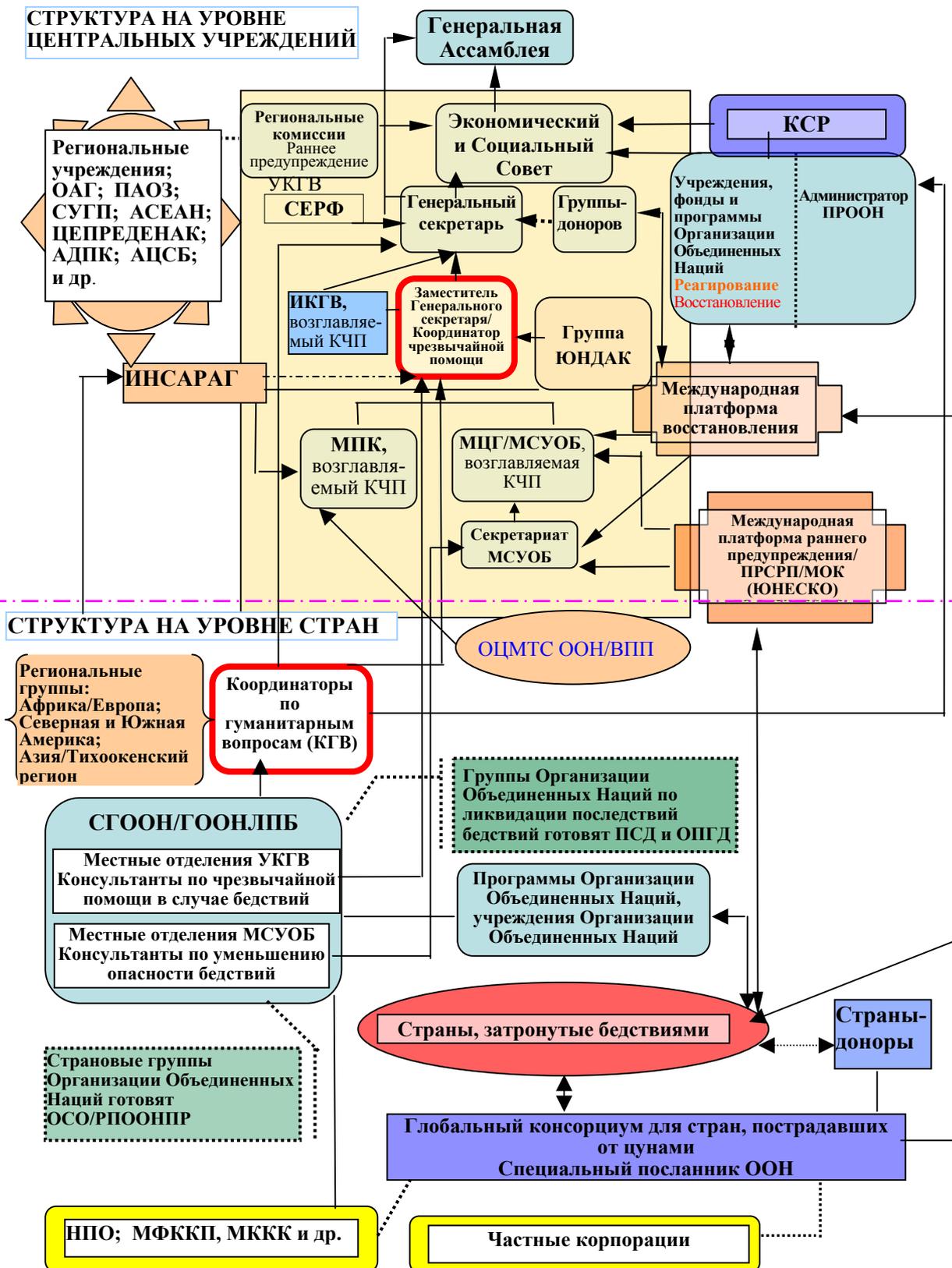
\* Не включены основные программные расходы на тематические платформы и межучрежденческие проекты.

\*\* Основные расходы МСУОБ (персонал, поездки и оперативные расходы) представляют собой регулярные расходы секретариата МСУОБ, включая техническую и координационную поддержку тематических платформ и межучрежденческих проектов.

\*\*\* В общие данные по РПП МСУОБ включены РПП Доверительного фонда им. Сасакавы и Целевого фонда для уменьшения опасности бедствий.

Приложение IV

СУЩЕСТВУЮЩАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СХЕМА УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ ДЕЙСТВИЙ И РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ



**Сокращения**

<b>АСЕАН</b>	<b>Ассоциация государств Юго-Восточной Азии</b>
<b>ЦЕПРЕДЕНАК</b>	<b>Центр по предотвращению бедствий в Центральной Америке</b>
<b>ИНСАРАГ</b>	<b>Международная консультативная группа по поисково-спасательным работам</b>
<b>МОК</b>	<b>Межправительственная океанографическая комиссия</b>
<b>ОАГ</b>	<b>Организация американских государств</b>
<b>ПРСРП</b>	<b>Платформа по развитию систем раннего предупреждения</b>
<b>СУГП</b>	<b>Система управления гуманитарными поставками</b>
<b>ГООНЛПБ</b>	<b>Группа Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий бедствий</b>

## Приложение V

**СФЕРА КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ОКАЗАНИЕМ  
МЕЖДУНАРОДНОЙ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ НА РАЗЛИЧНЫХ  
ЭТАПАХ БЕДСТВИЙ**



**Сокращения**

<b>МПК</b>	<b>Межучрежденческий постоянный комитет</b>
<b>МЦГ</b>	<b>Межучрежденческая целевая группа</b>
<b>ВПЛ</b>	<b>Внутренне перемещенные лица</b>
<b>МСУОБ</b>	<b>Международная стратегия уменьшения опасности бедствий</b>
<b>НПО</b>	<b>Неправительственная организация</b>
<b>УКГВ</b>	<b>Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов</b>
<b>ОПМ</b>	<b>Операции по поддержанию мира</b>
<b>ПРООН</b>	<b>Программа развития Организации Объединенных Наций</b>

## Приложение VI

### ПОЛИТИКА, ПРИНЦИПЫ И РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, РАЗРАБОТАННЫЕ МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКИМ ПОСТОЯННЫМ КОМИТЕТОМ

Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) разработал различные нормы политики, принципы и руководящие положения в области гуманитарной помощи, которые, координатор Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам как предполагается, должен отстаивать и использовать в своей деятельности<sup>71</sup>. Они включают в себя следующие уже используемые принципы, а также будущие руководящие положения, которые будут разрабатываться, приниматься и публиковаться МПК<sup>72</sup>.

- Руководящие положения по процессу обращения с призывами к совместным действиям (1994 год) и План действий МПК по укреплению ПСД (2002 год)
- Документы МПК, посвященные призывам и стратегиям (2003 год)
- Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны при оказании помощи в случае стихийных бедствий (1994 год)
- Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны при поддержке гуманитарных операций (1995 год), Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в комплексах чрезвычайных ситуаций (март 2003 года)
- Стратегии перехода от оказания чрезвычайной помощи к процессу развития (1995 год)
- Уважение гуманитарных мандатов в конфликтных ситуациях (1995 год)
- Руководящие положения в отношении мер вмешательства в области ВИЧ/СПИДа в чрезвычайных ситуациях (1996 год) и пересмотренные Руководящие положения по ВИЧ/СПИДу в чрезвычайных ситуациях (2003 год)
- Стратегия свертывания деятельности участников гуманитарных операций в контексте сложных чрезвычайных ситуаций (1997 год)

<sup>71</sup> *Источник:* Пересмотренный круг ведения координатора по гуманитарным вопросам (2003 год).

<sup>72</sup> С момента утверждения пересмотренного круга ведения координатора по гуманитарным вопросам в 2003 году МПК опубликовал новые документы о политике, принципы и руководящие положения. Новые документы, разработанные после 2003 года, включают в себя, в частности:

- Техническое руководство по процессу обращения с призывами к совместным действиям в 2006 году (2005 год).
- Руководящие принципы обращения с чрезвычайными призывами (2005 год).
- Руководящие принципы по мерам вмешательства в случаях насилия, основанного на гендерном факторе, при проведении гуманитарных операций (2005 год).
- Пакет мер МПК по проблематике внутреннего перемещения (2004 год).
- Оперативное руководство по вопросам прав человека в случае стихийных бедствий (2006 год).
- Руководящие принципы использования инструментов самооценки (2005 год).
- Руководящие положения для полевого персонала по оценке гуманитарных последствий санкций (2004 год).
- Стратегия свертывания деятельности участников гуманитарных операций в конфликтных ситуациях (2003 год).

(Источник: Вебсайт МПК: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/default.asp>).

- Заявление о принципах всестороннего учета гендерного фактора при оказании гуманитарной помощи (1999 год)
- Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (1999 год)
- Вторая серия документов МПК по вопросам политики в области защиты внутренне перемещенных лиц (1999 год)
- Руководящие положения в области поощрения реинтеграции для персонала на местах ("Золотые правила") (2000 год)
- Руководящие принципы по межучрежденческому планированию на случай непредвиденных обстоятельств при оказании гуманитарной помощи (2001 год)
- Рекомендации по взаимодействию в области безопасности на местах между Организацией Объединенных Наций и сторонними лицами и организациями (2001 год)
- План действий в области защиты от сексуальной эксплуатации при гуманитарных кризисах (2002 год)
- "Вращивание древа убежища": защита прав в рамках гуманитарной деятельности (2002 год)
- Часто задаваемые вопросы в связи с международным гуманитарным правом, правом в области прав человека и беженским правом в контексте вооруженных конфликтов (2004 год)

## Приложение VII

### КООРДИНАТОРЫ ПО ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ НА МЕСТАХ

Афганистан*	Эфиопия	Нигер
Ангола*	Грузия	Российская Федерация
Бурунди*	Гвинея	Сьерра-Леоне*
Центральноафриканская Республика	Гаити*	Сомали
Чад	Индия	Шри-Ланка
Колумбия	Индонезия	Судан*
Кот-д'Ивуар*	Ирак*	Таджикистан
Корейская Народно-Демократическая Республика	Либерия*	Таиланд
Демократическая Республика Конго*	Мальдивские острова	Уганда
Эритрея	Непал	Зимбабве

Источник: УКГВ.

\* Одновременно - заместитель Специального представителя Генерального секретаря.