

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
17 August 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 74(а) предварительной повестки дня*

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

Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 71/128 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Ассамблее на ее семьдесят второй сессии доклад по этому вопросу. В докладе представлен общий обзор прилагаемых в настоящее время усилий и достигнутого в этой области прогресса и освещаются связанные с этим тенденции, проблемы и тематические вопросы в гуманитарной сфере. В заключительной части доклада содержатся рекомендации относительно дальнейшего повышения эффективности соответствующей деятельности.

* A/72/150.



I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 71/128 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия.

II. Обзор событий за год

A. Данные о стихийных бедствиях за 2016 год

2. В 2016 году Исследовательский центр по эпидемиологии бедствий зарегистрировал 325 бедствий, в результате которых, согласно оценкам, погиб 8681 человек, пострадали 199,6 миллиона человек и был нанесен экономический ущерб в размере 147,8 млрд долл. США¹. В совокупности эти бедствия ослабили прогресс в деле достижения устойчивого развития во многих странах.

3. Согласно оценкам Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, в 2016 году в результате внезапных бедствий свои дома были вынуждены покинуть более 24,2 миллиона человек, что более чем в три раза превышает число лиц, перемещенных из-за конфликтов и насилия². И это в дополнение к миллионам людей, остающихся в ситуации вынужденного перемещения в связи с бедствиями, произошедшими в предыдущие годы. За период с 2008 по 2016 год 227,6 миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома в результате внезапных бедствий — в среднем 25,3 миллиона человек в год³.

4. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) сообщила о том, что 2016 год стал самым теплым за всю историю, превзойдя предыдущий рекорд, установленный в 2015 году. Уровень мирового океана продолжал расти, и в течение большей части года площадь ледового покрова в Арктическом океане была значительно меньше среднего значения этого показателя. Среднегодовая концентрация углекислого газа в атмосфере достигла рекордной отметки в 400 частей на миллион. Этот год характеризовался сильными засухами, вызванными наблюдавшимся в 2015–2016 годах эпизодом явления Эль-Ниньо, что отрицательно сказалось на сельскохозяйственном производстве и продовольственной безопасности людей в различных частях мира⁴. Отмечается значительное обострение мирового дефицита продовольствия, которому способствовали конфликты и явление «Эль-Ниньо», и изменение климата еще больше осложняет эту ситуацию. В период с 2015 по 2016 год число людей, сталкивающихся с кризисами в области продовольственной безопасности во всем мире, увеличилось с 80 миллионов человек до 108 миллионов человек⁵. Вызываемая

¹ Исследовательский центр по эпидемиологии бедствий, База данных о чрезвычайных ситуациях, информация имеется по адресу: www.emdat.be (ссылка проверена 26 июля 2017 года). Из данных, использованных для целей настоящего доклада, исключены эпидемии и нашествия насекомых.

² Без учета перемещения населения в связи с засухами, постепенным ухудшением состояния окружающей среды и такими опасными явлениями биологического характера, как эпидемии.

³ Kimberly Bennett and others, “Global report on internal displacement 2017” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2017).

⁴ Всемирная метеорологическая организация, *заявление ВМО о состоянии глобального климата в 2016 году* (Женева, 2017 год).

⁵ Food Security Information Network, “Global report on food crisis 2017” (2017), chap. 2.

засухами нехватка чистой питьевой воды в сочетании с подорванной недоеданием иммунной системой приводит к повышению риска и частотности таких инфекционных заболеваний, как холера, брюшной тиф, диарея, острые респираторные инфекции и корь.

В. Обзор произошедших в 2016 году бедствий, связанных с опасными природными явлениями

5. Наблюдаемый в 2015–2016 годах эпизод явления Эль-Ниньо стал одним из самых масштабных за всю историю и привел к тому, что 23 страны Восточной Африки, Южной Африки, Центральной Америки, Карибского бассейна и Азиатско-Тихоокеанского региона были вынуждены просить о предоставлении международной гуманитарной помощи более чем 60 миллионам человек. Изменения температурного режима и выпадения осадков, вызванные Эль-Ниньо, стали причиной засух, наводнений и тропических циклонов, которые привели к серьезным социальным, экономическим и экологическим последствиям, в том числе к ухудшению ситуации в области продовольственной безопасности, питания, охраны здоровья и санитарии.

6. Несмотря на то что упомянутый эпизод явления Эль-Ниньо закончился в мае 2016 года, в пострадавших от засухи районах восточной и южной частей Африки его последствия продолжали ощущаться и в 2017 году, и на момент подготовки настоящего доклада потребность в гуманитарной помощи по-прежнему сохранялась. Страной, наиболее пострадавшей от явления Эль-Ниньо в 2016 году, стала Эфиопия, где в разгар засухи гуманитарная помощь потребовалась примерно 10,2 миллиона человек. В Сомали в 2016 году помощь была оказана почти 2 миллионам человек, при этом низкий уровень осадков в течение нескольких сезонов подряд способствовал тому, что в 2017 году в этой стране с риском голода вероятно столкнутся 6,7 миллиона человек. В Кении в 2016 году от продолжающейся засухи пострадало 1,3 миллиона человек, и в 2017 году этот показатель вырос в два раза. В южной части Африки самая сильная за последние 35 лет засуха привела к тому, что к концу 2016 года с нехваткой продовольствия столкнулся 41 миллион человек, что примерно на 10 миллионов человек больше, чем в 2015 году. В частности, в Малави в условиях отсутствия продовольственной безопасности оказались 6,7 миллиона человек, что на 3,9 миллиона больше, чем в предыдущем году. В Зимбабве дефицит продовольствия затронул 4,3 миллиона человек, на 1,5 миллиона человек больше, чем раньше; в Мозамбике с этой проблемой столкнулись 1,5 миллиона человек, на 1,1 миллиона человек больше, чем раньше. Организация Объединенных Наций и ее партнеры оказывали Сообществу по вопросам развития стран юга Африки поддержку в подготовке регионального призыва, направленного на обеспечение мобилизации в связи с засухой суммы в размере 2,9 млрд долл. США для оказания гуманитарной помощи 28 миллионам человек, в создании регионального центра материально-технического снабжения и координации и в наращивании потенциала национальных учреждений по управлению риском бедствий. Гуманитарные учреждения разработали дополнительный региональный план действий, предполагающий привлечение 1,3 млрд долл. США для оказания помощи 13,8 миллиона человек в семи приоритетных странах.

7. Наиболее подверженным стихийным бедствиям в мире по-прежнему является Азиатско-Тихоокеанский регион: в результате бедствий пострадали 84 процента всех проживающих в нем людей. От явления Эль-Ниньо в значительной степени пострадали 11 стран региона, при этом наиболее серьезными его последствия были во Вьетнаме, Индонезии, Папуа — Новой Гвинее и Ти-

море-Лешти. Во Вьетнаме в самый разгар засухи более 2 миллионов человек не имели доступа к питьевой воде и 1,1 миллиона человек нуждались в продовольственной помощи. На Маршалловых Островах и в Микронезии (Федеративные Штаты) и Палау из-за засухи было объявлено чрезвычайное положение; кроме того, от этого явления пострадали Вануату и Фиджи. На Маршалловых Островах от засухи пострадали 121 000 человек, в Палау — 17 500 человек.

8. Тропический шторм «Уинстон» привел к крупномасштабным разрушениям на Фиджи, которые затронули 62 процента населения и негативно сказались на средствах к существованию более чем 108 000 домохозяйств. На Филиппины один за другим обрушились тайфуны «Сарика» и «Хайма», что привело к уничтожению посевов и сельскохозяйственных угодий и временному перемещению более 2 миллионов человек; кроме того, в результате тайфуна «Ноктен» пострадали 2,8 миллиона человек и были повреждены почти 400 000 домов. В Корейской Народно-Демократической Республике, сильные наводнения, вызванные тайфуном «Лайонрок», привели к тому, что 600 000 человек потребовалась гуманитарная помощь, 70 000 человек были вынуждены покинуть свои жилища, 30 000 домов были повреждены и более 27 000 гектаров сельскохозяйственных угодий оказались затоплены.

9. Из-за тропического шторма «Роану» на Шри-Ланке произошло наводнение, которое стало самым сильным за последние 25 лет и привело к гибели 216 человек и перемещению более 700 000 человек. Этот шторм также вызвал оползни в Бангладеш, однако меры по обеспечению готовности, которые были успешно осуществлены по инициативе властей при поддержке со стороны партнеров по гуманитарной деятельности, помогли свести человеческие жертвы к минимуму. Еще до того, как шторм обрушился на эту страну, правительство привело в действие систему раннего предупреждения, которая инициировала эвакуацию более 500 000 человек в 3500 убежищ, специально оборудованных на случай циклонов. По соответствующим оценкам, количество пострадавших составило 1,3 миллиона человек, количество погибших — 27 человек. В Мьянме муссонные наводнения привели к временному перемещению более 500 000 человек. На Соломоновых Островах произошедшее в декабре землетрясение нанесло серьезный ущерб средствам к существованию населения в провинции Макира.

10. В Центральной Америке от засухи, связанной с явлением Эль-Ниньо, пострадали свыше 4,2 миллиона человек. Гуманитарные страновые группы в Гватемале и Гондурасе разработали планы реагирования на чрезвычайные ситуации в целях комплексного удовлетворения гуманитарных потребностей, вызванных засухой, и поддержки национальных мер по смягчению последствий бедствий. На Гаити в результате произошедшего в октябре урагана «Мэтью» 1,4 миллионам человек потребовалась гуманитарная помощь и 175 000 человек были вынуждены покинуть свои дома, при этом на Кубе благодаря заблаговременной эвакуации последствия урагана оказались менее масштабными и человеческих жертв удалось избежать. На северо-западе Эквадора землетрясение мощностью 7,8 балла привело к гибели 659 человек и вынужденному перемещению примерно 30 000 человек и нанесло экономический ущерб, который оценивается в диапазоне от 2 до 3 млрд долл. США.

С. Наблюдаемые в 2016 году тенденции в области финансирования деятельности, связанной с бедствиями

11. Согласно опубликованным в 23 странах планам реагирования с указанием сметы расходов, для удовлетворения гуманитарных потребностей 60 миллионов человек во всем мире, которые пострадали от наблюдавшегося в 2015–2016 годах эпизода явления Эль-Ниньо, необходимо в общей сложности 5 млрд долл. США, при этом к сентябрю 2016 года удалось привлечь финансирование только в размере 1,9 млрд долл. США, или 38 процентов от необходимой суммы. Кроме того, согласно информации, предоставленной Службе финансового контроля Управления по координации гуманитарных вопросов, на цели финансирования мер реагирования на чрезвычайные ситуации, отнесенные к категории стихийных бедствий, было в общей сложности выделено 252 млн долл. США. Из этой суммы 138 млн долл. США, или 67 процентов, были направлены на меры реагирования, принимаемые в связи с ураганом «Мэтью» в Карибском бассейне.

12. В 2016 году объем ассигнований из Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации составил 438,9 млн долл. США, из которых 107 млн долл. США было израсходовано по линии механизма оперативного реагирования для финансирования мер реагирования на стихийные бедствия в 23 странах. Из этой суммы 52,8 млн долл. США были направлены на меры реагирования в связи с засухами, 42,7 млн долл. США — на меры реагирования в связи со штормами и наводнениями, 9 млн долл. США — на меры реагирования в связи с землетрясениями и 2,4 млн долл. США — на меры реагирования в связи с экстремальными погодными условиями в зимний период. Наиболее крупными стали, среди прочего, следующие ассигнования: 15,7 млн долл. США, выделенные Гаити и Кубе для принятия мер реагирования в связи с ураганом «Мэтью»; 11 млн долл. США — на меры реагирования в связи с засухой в Сомали; 8 млн долл. США — на меры реагирования в связи с тропическим циклоном «Уинстон» на Фиджи; 7,5 млн долл. США — на меры реагирования в связи с землетрясением в Эквадоре; а также 61,3 млн долл. США — на поддержку усилий по реагированию в 13 странах, затронутых явлением Эль-Ниньо.

13. Наблюдаемая в настоящий момент динамика в отношении числа и масштаба бедствий свидетельствует о необходимости расширения и укрепления Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации с тем, чтобы его потенциал был соразмерен тем мерам реагирования, которые потребуются принимать в будущем для удовлетворения растущих глобальных гуманитарных потребностей. Надлежащие объемы финансирования имеют ключевое значение для способности Фонда удовлетворять растущие гуманитарные потребности и эффективно выполнять свой мандат. В этой связи Генеральная Ассамблея одобрила призыв Генерального секретаря увеличить к 2018 году годовой целевой показатель финансирования Фонда до 1 млрд долл. США.

14. В условиях отсутствия эффективных международных механизмов финансирования наблюдается хроническая проблема нехватки средств на деятельность по восстановлению после бедствий. По соответствующей оценке, проведенной Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком и Европейским союзом совместно с правительствами семи стран, пострадавших от масштабных бедствий (Ангола, Гаити, Малави, Маршалловы Острова, Фиджи, Шри-Ланка и Эквадор) в 2016 году общий объем средств, необходимых для восстановления, составил 9,93 млрд долл. США. Из этой суммы удалось привлечь менее 15 процентов. Подобная нехватка средств на деятельность по восстановлению после бедствий может негативно сказаться на способности стран

с низким уровнем дохода осуществлять восстановление по принципу «лучше, чем было», так как для этого необходима неизменная поддержка в течение ряда лет, и это повышает уязвимость этих стран к будущим стихийным бедствиям.

III. Сущестующие в настоящий момент проблемы и возможности в контексте расширения гуманитарной деятельности

15. Конфликт и отсутствие гуманитарного доступа к пострадавшему населению привели к тому, что более чем 20 миллионов человек на северо-востоке Нигерии и в Йемене, Сомали и Южном Судане сталкиваются с крайне серьезным риском голода, при этом в некоторых случаях их страдания усугубляются факторами, которые способствуют уязвимости и хронической нехватке продовольствия, к числу которых относятся изначальная неустойчивость ситуации, порождаемая засухой, последствиями явления Эль-Ниньо, изменением климата, и другие риски бедствий. В частности, в Сомали отсутствие достаточного объема осадков в течение трех сезонов дождей подряд на фоне продолжающегося конфликта и ограничений доступа привело к острой нехватке продовольствия, высоким показателям недоедания, болезням и массовым перемещениям населения внутри страны. Несмотря на то что в этой стране продолжают широкомасштабные гуманитарные операции, в рамках которых более чем 3 миллионам человек ежемесячно оказывается жизненно необходимая помощь и помощь в обеспечении средств к существованию и предоставляются услуги по защите, ожидается, что наблюдаемый в настоящий момент уровень гуманитарных потребностей сохранится до конца 2017 года.

16. Генеральный секретарь учредил руководящий комитет по борьбе с голодом и его предупреждению под председательством Координатора чрезвычайной помощи и Председателя Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в целях обеспечения стратегического руководства, в том числе в контексте внедрения новых методов работы в условиях гуманитарных кризисов. Этот руководящий комитет осуществляет координацию совместных информационно-просветительских мероприятий по борьбе с голодом и его предупреждению, способствует более активному взаимодействию между гуманитарными организациями и занимающимися вопросами развития структурами, включая Всемирный банк, и на уровне отдельных стран оказывает лидерам содействие в их усилиях по обеспечению взаимодополняемости и согласованности деятельности гуманитарных организаций и структур, занимающихся вопросами развития, в целях сокращения гуманитарных потребностей и снижения соответствующих рисков и уязвимости. В связи с тем, что эти кризисы носят многосекторальный характер, инвестиции должны охватывать более широкий круг вопросов, включая обеспечение средств к существованию, охрану здоровья, водоснабжение, санитарию, гигиену и защиту, а не ограничиваться лишь продовольственной безопасностью. При этом в условиях, когда постоянный и беспрепятственный доступ для гуманитарных организаций отсутствует, а нормы международного гуманитарного права не соблюдаются, эти кризисы по-прежнему будут столь же масштабными и серьезными и гуманитарных мероприятий и мероприятий в области развития будет недостаточно для того, чтобы положить конец этим страданиям.

17. Рост гуманитарных потребностей и потребностей в финансировании мер реагирования напрямую связан с общим несовершенством деятельности по устранению коренных причин кризисов и вызывающих их факторов, в том числе недостаточно эффективным управлением рисками бедствий. Опасные

природные явления сами по себе не всегда являются бедствиями. Эти явления превращаются в бедствия в условиях, характеризующихся уязвимостью; недостаточностью соответствующего потенциала; несовершенством мер по снижению риска бедствий и по подготовке к воздействию таких явлений и устранению их последствий; а также отсутствием способности противостоять потрясениям и обеспечить устойчивое развитие с учетом соответствующих рисков. Поскольку риск бедствий и масштаб их гуманитарных последствий будут увеличиваться в связи с изменением климата и ожидаемым ростом их частоты и разрушительной силы, одним из приоритетных направлений деятельности является вовлечение всех способных снизить соответствующие риски субъектов, включая пострадавшие группы населения. Для этого необходимо отказаться от подхода, в рамках которого основное внимание уделяется ликвидации последствий кризисов, в пользу таких методов работы, которые обеспечивали бы учет рисков и позволяли бы прогнозировать и предотвращать кризисы и смягчать их воздействие.

18. Переход от ликвидации последствий бедствий к их предотвращению и управлению этими рисками является вопросом, ставшим одним из приоритетов Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы и нашедшим свое отражение в Повестке дня в интересах человечества. Необходимость такого перехода отмечается в ряде различных глобальных рамочных документов и подчеркивается в рамках применяемого Генеральным секретарем подхода, который предполагает уделение особого внимания предотвращению соответствующих явлений в целях устранения коренных причин уязвимости и кризисов. В соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Парижским соглашением, принятым на основе Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, и Новой программой развития городов, а также с другими связанными с данной темой международно-правовыми документами, такими как Международные медико-санитарные правила, предотвращение негативного воздействия бедствий на население и экономику — это не только гуманитарный вопрос, но и первоочередная задача в области развития. В этих рамочных документах признается, что достижение целей в области устойчивого развития в районах, подверженных бедствиям, должно осуществляться с учетом соответствующих рисков и на основе межинституциональных и межсекторальных подходов.

19. Снижение риска гуманитарного кризиса является обязательным условием обеспечения устойчивости развития. Усилия, направленные на укрепление взаимосвязи между наращиванием потенциала противодействия бедствиям и сокращением масштабов нищеты, имеют решающее значение для достижения прогресса в области устойчивого развития и снижения уязвимости. Недавнее исследование Всемирного банка показало, что влияние бедствий на усугубление нищеты оказалось куда более значительным, нежели предполагалось ранее, и что бедствия в несоразмерно большей степени сказываются на малоимущих людях и их средствах к существованию и социально-экономической устойчивости. По оценкам этого исследования, в 117 изученных странах бедствия стали причиной потерь в ежегодном потреблении и благосостоянии в размере, эквивалентном 520 млрд долл. США, что намного превышает ущерб от потери активов, и ежегодно ввергают в нищету 26 миллионов человек. Инвестиции в такие механизмы наращивания потенциала противодействия, как страхование риска бедствий и страхование здоровья, социальная защита и си-

стемы социального обеспечения, могли бы помочь странам и общинам сэкономить 100 млрд долл. в год⁶.

20. В 2016 году представители Организации Объединенных Наций, государств-членов, неправительственных организаций (НПО), гражданского общества, групп населения, пострадавших от кризисов, международных организаций, частного сектора и других заинтересованных сторон приняли участие в работе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который был нацелен на мобилизацию коллективных и индивидуальных усилий по сокращению достигших беспрецедентного уровня масштабов гуманитарных потребностей и страданий во всем мире. Программа этого саммита включала проведение «круглого стола» высокого уровня, посвященного стихийным бедствиям и изменению климата. В рамках этого «круглого стола», работа которого велась с опорой на Повестку дня в интересах человечества (см. A/70/709, приложение), была подтверждена необходимость дальнейших действий и более активной поддержки в контексте выработки иных механизмов регулирования соответствующих рисков и кризисов посредством реализации стратегий и планов по снижению рисков и адаптации к изменению климата; повышения эффективности осуществляемой на национальном и местном уровне деятельности по управлению рисками, связанными с бедствиями и изменением климата; инвестиций в сбор данных, аналитическую работу и обеспечение раннего предупреждения; повышения потенциала противодействия общин, который имеет ключевое значение, так как именно общины первыми принимают меры реагирования; а также обеспечения того, чтобы региональная и глобальная гуманитарная помощь в случае стихийных бедствий дополняла усилия, прилагаемые на национальном и местном уровнях. Кроме того, на этом саммите было положено начало ряду представленных в настоящем докладе инициатив и партнерств, в том числе Глобальному партнерству по обеспечению готовности, «Коалиции одного миллиарда за жизнестойкость» и «Хартии перемен».

IV. Прогресс в повышении устойчивости к бедствиям и эффективности мер реагирования

A. Опыт, накопленный в области реагирования на явление Эль-Ниньо в 2015–2016 году, и возможности для повышения эффективности мер реагирования в будущем

21. В результате эпизода явления Эль-Ниньо в 2015–2016 году серьезно пострадали более 60 миллионов человек по всему миру, и 23 страны были вынуждены обратиться за международной гуманитарной помощью объемом в 5 млрд долл. США. Помощь мирового гуманитарного сообщества была мобилизована быстрее, чем в предыдущих случаях, причем Организация Объединенных Наций и ее партнеры увеличили масштабы предоставляемой помощи еще до того, как последствия этого явления стали ощущаться в полной мере, что способствовало обеспечению принятия своевременных и эффективных мер реагирования. Структуры, занимающиеся деятельностью в области развития, расширили масштабы и охват систем социальной защиты, использовали механизмы кризисных модификаторов, чтобы скорректировать программы развития с учетом прогнозируемых рисков, и приступили к реализации более долгосрочных программ в хронически уязвимых и подверженных высокому риску общинах в целях повышения устойчивости и смягчения рисков. Сотрудниче-

⁶ Stephane Hallegatte and others, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters* (Washington, D.C., World Bank, 2016).

ство между структурами, занимающимися гуманитарными вопросами и деятельностью в области развития, стало более эффективным, в том числе в области анализа рисков и потребностей и планирования ответных действий.

22. Несмотря на этот прогресс, сохраняются серьезные проблемы в плане принятия мер оперативного реагирования в масштабах, необходимых для предотвращения перерастания предсказуемых и медленно надвигающихся погодных явлений в чрезвычайные гуманитарные ситуации. Эти проблемы включают, в частности, недостаточное финансирование оперативной деятельности и мероприятий по обеспечению готовности к бедствиям и снижению их риска; нехватку сигнальных механизмов и пороговых показателей для обеспечения оперативных действий, инициируемых ранним предупреждением; и слабые связи с научными кругами. Совершенно очевидно, что международное сообщество не может откладывать действия до тех пор, пока не появится определенность или пока не начнется одно из подобных явлений. В рамках усилий в области развития, направленных на снижение риска и повышение устойчивости, приоритетное внимание на начальном этапе должно уделяться людям, находящимся в наиболее уязвимом положении или в наиболее подверженной риску группе. Появляется все больше доказательств того, что такие меры предотвращают гибель людей и их страдания, закрепляют достижения в области развития и являются гораздо более эффективными с точки зрения затрат, нежели меры чрезвычайного реагирования. Многие принимаемые на раннем этапе меры, например по повышению устойчивости за счет укрепления продовольственной безопасности и по обеспечению социальной защиты, имеют чистый позитивный эффект вне зависимости от того, обрушится ли какое-либо бедствие или нет. В условиях повышенной вероятности проявления явления Эль-Ниньо и Ла-Нинья принятие гуманитарных мер уже на раннем этапе может предотвратить усугубление уязвимости людей.

23. В настоящее время на повышение эффективности коллективных мер реагирования в ответ на будущие эпизоды этого явления направлены два процесса. В декабре 2016 года специальные посланники Генерального секретаря по явлению Эль-Ниньо и по проблеме изменения климата подготовили доклад, озаглавленный «Предотвращение перерастания эпизодов Эль-Ниньо — Южное колебание — в бедствия: план действий». В этом плане определены районы, которым в национальных стратегиях и планах должно уделяться приоритетное внимание, в связи с чем сам план служит для пострадавших государств и их партнеров инструментом по предотвращению перерастания в будущем таких эпизодов в бедствия. В рамках стратегического подхода системы Организации Объединенных Наций к изменению климата идет формирование межучрежденческой рабочей группы, которая будет заниматься внедрением плана для поддержания тех стран, которые первыми решили его реализовать, а также для мобилизации ресурсов. Этот план станет одним из важных элементов общесистемной стратегии в области обеспечения устойчивости, которая должна быть разработана к ноябрю 2017 года под руководством первого заместителя Генерального секретаря.

24. Партнеры по гуманитарной деятельности и процессу развития в рамках справочной группы Межучрежденческого постоянного комитета по оценке риска, раннему предупреждению и обеспечению готовности занимаются разработкой межучрежденческих стандартных оперативных процедур, которые помогут стимулировать и направлять на раннем этапе деятельность по смягчению последствий будущих проявлений явления Эль-Ниньо и Ла-Нинья. В июле 2017 года ВМО прогнозировала 40-процентную вероятность проявления явления Эль-Ниньо во второй половине 2017 года. На основании стандартных оперативных процедур была создана глобальная межучрежденческая аналитиче-

ская группа в целях согласования списка наиболее подверженных риску стран, в которых приоритетное внимание следует уделять принятию мер на раннем этапе. Такое решение было доведено до сведения соответствующих пострадавших стран через систему координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам для того, чтобы выявить риски и оказать им помощь в применении накопленного опыта, в том числе путем принятия оперативных мер в целях повышения устойчивости и смягчения наиболее вероятных последствий.

В. Прогнозирование и предотвращение бедствий: укрепление систем раннего предупреждения и обеспечения готовности к бедствиям в наиболее уязвимых странах, входящих в группу риска

25. Отсутствие предсказуемого, своевременного и надлежащего финансирования по-прежнему препятствует эффективному обеспечению готовности к бедствиям. И без того ограниченное финансирование зачастую носит фрагментированный характер, поскольку средства предназначены как для гуманитарной деятельности, так и для деятельности, связанной с развитием и изменением климата. На мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям по-прежнему выделяется недостаточно финансовых средств, несмотря на доказательства того, что их осуществление может привести к снижению расходов на меры реагирования и спасти жизни людей, а также сохранить источники средств к существованию как в ходе внезапных, так и в ходе прогрессирующих бедствий. По результатам исследования по вопросу об отдаче от инвестирования в деятельность по обеспечению готовности к бедствиям, которое было проведено Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программой (ВПП) на Мадагаскаре, в Пакистане и Чаде, было установлено, что, в среднем, инвестирование в деятельность по обеспечению готовности к бедствиям может привести к снижению расходов на оказание гуманитарной помощи более чем наполовину и сократить жизненно необходимое время реагирования более чем на одну неделю, помогая тем самым охватить больше людей, реагировать более оперативно и снизить уровень смертности⁷.

26. В настоящее время в целях повышения межучрежденческой готовности, особенно в странах с высоким риском возникновения кризисных ситуаций, которым может потребоваться международная гуманитарная помощь, 59 стран применяют подход Межучрежденческого постоянного комитета к обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, причем к середине 2018 года число таких стран возрастет на 17. Такой подход помогает анализировать и отслеживать риски и уделять приоритетное внимание мероприятиям по установлению минимального уровня готовности и обеспечению готовности к принятию мер в связи с выявленными рисками за счет предоставления при наступлении кризиса жизненно необходимой помощи на более оперативной, масштабной, предсказуемой и эффективной основе и с опорой на межучрежденческие механизмы раннего предупреждения и прогнозирования рисков. Применение подхода к обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации влечет за собой существенные позитивные сдвиги, в том числе в случае реагирования на землетрясение, произошедшее в апреле 2016 года в Эквадоре, где гуманитарная страновая группа и соответствующие тематиче-

⁷ Heino Meerkatt and others, "UNICEF/WFP return on investment for emergency preparedness study" (UNICEF and WFP, 2015).

ские группы приступили к работе уже через несколько часов, где правительству было известно о международной координационной структуре и механизмах финансирования и где призыв о помощи прозвучал не позже чем через четыре дня. В ответ на потенциальное возникновение голода в Сомали гуманитарная страновая группа и соответствующие тематические группы прибегли к этому подходу, чтобы с его помощью разработать меры по расширению масштабов операции и предупреждению голода.

27. Партнерство по обеспечению глобальной готовности призвано повысить готовность к бедствиям, с тем чтобы к 2020 году достичь предварительно в 15 находящихся в группе риска странах определенного минимального уровня готовности к будущим стихийным бедствиям и климатическим рискам. Партнерство, начало которому было положено на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, призвано разрешить проблему фрагментарного подхода к обеспечению готовности путем предоставления правительствам всеобъемлющей архитектуры помощи, состоящей из широкого круга партнеров и целевого канала финансирования, при одновременном установлении связей, позволяющих пользоваться накопленным в рамках других инициатив опытом. Это позволит партнерам согласовать цели и объем ресурсов в рамках скоординированного и последовательного подхода, который будет адаптирован к каждому конкретному контексту и будет применяться под руководством национальных правительств.

28. Как показал всемирный опыт проведения операций по ликвидации последствий стихийных бедствий, необходимым условием для обеспечения пострадавшими государствами эффективной координации деятельности по ликвидации последствий бедствий на своей территории является надлежащим образом продуманная правовая и институциональная база. С момента принятия в 2007 году Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца при поддержке Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Организации Объединенных Наций, региональных организаций и других партнеров оказывают техническую поддержку правительствам более чем 50 стран в пересмотре их законодательства и процедур в области международной гуманитарной помощи, в результате чего в 29 странах были приняты новые законы или процедуры. В 2016–2017 годах такие законы были приняты в ряде стран, в том числе Колумбии, Коста-Рике, Кыргызстане, Монголии, Науру, Таиланде и Эквадоре. На региональном уровне в 2016–2017 годах Центр по координации предупреждения стихийных бедствий в Центральной Америке, Андское сообщество, Совет сотрудничества арабских государств залива и Африканский союз приняли региональные руководящие документы для управления международной системой помощи в случае бедствий. Такие усилия по укреплению правовой готовности в целях предоставления международной помощи в случае бедствий необходимо прилагать и далее.

29. Во главе инициативы «Привлечение деловых кругов» стоят представители частного сектора, которые получают поддержку Организации Объединенных Наций, предоставляющей им консультации, инструменты и ресурсы для повышения устойчивости коммерческих предприятий и принятия ими оперативных и результативных коллективных мер до, во время и после потрясений. К концу 2016 года по всему миру уже функционировали 10 сформированных в контексте этой инициативы деловых сетей, благодаря которым удалось отреагировать на кризисы в Гаити, Кении, на Филиппинах и Шри-Ланке, а также поддержать,

в частности, программы выделения денежных средств, сферу телекоммуникаций, мобилизацию ресурсов и распределение чрезвычайной помощи.

30. В течение последнего десятилетия все более широкое признание важности раннего предупреждения и оперативного реагирования привело к более активному инвестированию в область климатического обслуживания, прогнозирования и использования протоколов связи. Например, в настоящее время Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, ВПП и другие партнеры разрабатывают на основе прогнозирования механизмы финансирования, которые в случае получения прогнозов и достижения пороговых показателей риска будут открывать доступ к финансированию оперативной деятельности и обеспечения готовности реагированию. Более чем в 15 странах проводятся экспериментальные проекты по изучению способов, с помощью которых можно было бы расширить масштабы применения этого новаторского механизма. Например, во время наводнения в Того в 2016 году был успешно протестирован самообучающийся алгоритм прогнозирования наводнений, который применялся на одной из гидроэлектростанций и использовал информацию об осадках для расчета вероятности наводнения в расположенных ниже по течению уязвимых поселениях. В случаях поступления прогноза о наводнении этот механизм позволяет местному обществу Красного Креста уже на раннем этапе оповещать население и выделять целевые средства для принятия оперативных мер.

31. Инициатива по системам отслеживания климатических рисков и обеспечения раннего предупреждения, стартовавшая в ходе двадцать первой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, нацелена на мобилизацию к 2020 году 100 млн долл. США, с тем чтобы укрепить многоаспектные системы раннего предупреждения в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах. В настоящее время эта инициатива находится на стадии реализации, причем двое из задействованных в ней партнеров-исполнителей — Глобальный фонд Всемирного банка по уменьшению опасности бедствий и восстановлению и ВМО — сотрудничают с правительствами Буркина-Фасо и Мали, а также с правительствами стран Тихоокеанского региона. Кроме того, Программа развития Организации Объединенных Наций по линии своей программы по предоставлению информации о климате для устойчивого развития в Африке оказывает поддержку 11 уязвимым странам в укреплении их потенциала в области сбора информации о климате, необходимой для систем раннего предупреждения, и предоставления климатического обслуживания уязвимым группам населения.

32. Несмотря на прогресс, достигнутый в формировании многоаспектных систем раннего предупреждения, сохраняются недостатки в деле предоставления проживающим в наиболее отдаленных районах и наиболее уязвимым группам населения своевременной, достоверной и актуальной информации и ресурсов, а также в деле принятия своевременных мер до наступления последствий прогнозируемых погодных и климатических явлений. В предстоящие годы в этой области потребуются дополнительная работа и инвестиции.

С. Повышение эффективности анализа риска бедствий и использование данных и технологий в целях улучшения управления деятельностью по снижению риска бедствий

33. Индекс для управления рисками является глобальным общедоступным механизмом для анализа гуманитарных рисков, который пользуется поддерж-

кой со стороны подразделений Организации Объединенных Наций и внешних партнеров. Этот индекс призван служить подспорьем в деле принятия решений и формирования на основе фактических данных общего понимания гуманитарных рисков и степени их серьезности как на глобальном, так и на местном уровнях. В 2016 году на региональном уровне в Центральной Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в южной части Африки, в Гватемале, Гондурасе и Иордании начали применяться разработанные на основе этого индекса местные модели, в которых подробно представлены риски и их составляющие, сопоставимые с другими рисками и их составляющими в пределах одного региона или страны. В 2017 году будут предоставлены более эффективные методические указания и инструменты, а также проведена программа подготовки в целях ускоренной разработки на основе этого индекса местных моделей, в том числе посредством оказания прямой поддержки местным партнерам в деле создания моделей в пяти приоритетных странах.

34. Проведенный на основе индекса анализ финансирования гуманитарной деятельности и деятельности в области развития свидетельствует о том, что распределение ресурсов, выделяемых на деятельность по снижению риска бедствий и обеспечению готовности к ним, до сих пор не вполне согласовано с конкретными районами и уровнем риска. Отсутствие согласованности в этом отношении должно быть устранено в рамках текущей деятельности по достижению целей в области устойчивого развития и осуществлению Сендайской рамочной программы, а также итоговых документов Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, в том числе «базовой договоренности».

35. Более эффективный сбор, дезагрегация, распространение и использование данных повышают результативность мер обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. В августе 2017 года в Гааге с целью обеспечить более активное использование и повысить значимость данных в гуманитарном секторе и в разработке новых моделей сотрудничества в области обмена данными был открыт экспериментальный центр данных в гуманитарной сфере. Этот центр будет предоставлять отделениям на местах услуги по передаче данных и консультации по вопросам политики в отношении обмена данными и будет помогать развивать у сотрудников, занимающихся гуманитарной помощью, навыки использования данных. В Центре используют информацию, доступную через платформу открытых данных Управления по координации гуманитарных вопросов, известную как платформа для обмена данными по гуманитарным вопросам, которая по состоянию на июль 2017 года включает более 5200 наборов данных из 290 организаций, занимающихся вопросами реагирования на кризисы по всему миру.

36. Для отслеживания прогресса в деле осуществления Сендайской рамочной программы были разработаны показатели, которые используются при отслеживании прогресса в деле достижения целей и выполнения задач Повестки дня на период до 2030 года, которые связаны с бедствиями, что позволяет добиваться согласованности в их реализации. В настоящее время ведется работа по обеспечению согласованности с будущим механизмом для отслеживания прогресса в ходе осуществления Парижского соглашения и устранению пробелов в сборе данных о причиненном бедствиями ущербе, а также укреплению этой системы пользования данными в поддержку национальных и субнациональных стратегий, учитывающей риски политики, инвестиций и процессов принятия решений. Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий и его партнеры оказывают поддержку в создании и совершенствовании национальных баз данных о причиненном бедствиями ущербе приблизительно в 90 странах. В феврале 2017 года в соответствии с Сендайской рамочной программой Управление провело обзор степени готовности баз данных в

87 странах. Более 90 процентов стран указали на необходимость получения финансовых ресурсов для устранения пробелов в данных. Многие страны также страдают от существенной нехватки потенциала и технологий, что подрывает их возможности в деле отслеживания прогресса.

37. Все больше структур, занимающихся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, в том числе национальные органы по ликвидации последствий бедствий и глобальные Интернет-сообщества занимаются дистанционным анализом риска бедствий и их последствий для местного населения, отображая на картах пострадавшие и подверженные риску районы и отслеживая принятие мер реагирования. Управление по координации гуманитарной деятельности в сотрудничестве с Цифровой гуманитарной сетью координировало усилия 22 организаций, проводивших дистанционный анализ до того, как на Гаити обрушился ураган «Мэтью». Партнеры делились своими данными и результатами анализа, вносили вклад в проведение совместного анализа, предоставляли необходимую для подготовки срочного призыва информацию и поддерживали развернутую на местах Группу Организации Объединенных Наций по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях.

38. В рамках своей программы по борьбе с гендерным неравенством применительно к рискам и повышению устойчивости общества к стихийным бедствиям в условиях изменения климата Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») в сотрудничестве с Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца оказывает государствам-членам поддержку, в том числе в деле повышения эффективности сбора и использования данных с разбивкой по полу и возрасту, с тем чтобы лучше понять и устранить последствия бедствий для членов общества, с учетом различных потребностей, факторов уязвимости и механизмов самообеспечения женщин, девочек, мальчиков и мужчин.

39. Программа по применению спутниковой информации в оперативных целях Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций и Управление по координации гуманитарных вопросов по-прежнему сотрудничают в деле устранения несоответствия между приобретением спутниковых изображений и предоставлением актуальной информации для гуманитарных работников директивных органов, работающих в этой области. В рамках этой Программы было повышено качество оперативного подсчета числа пострадавших людей, необходимого при первоначальном анализе, причем уровень качества, оперативности и предсказуемости результатов удаленно проведенной оценки ущерба и моделей прогнозирования в ходе крупномасштабного наводнения продолжает повышаться. В 2016 году Программа подготовила анализ последствий бедствий в случае кризисов, вызванных тропическим циклоном «Уинстон» на Фиджи, ураганом «Мэтью» в Гаити и наводнением в Эквадоре.

D. Укрепление местного, национального и регионального потенциала и систем реагирования

40. Местные и национальные органы власти, неправительственные организации и гражданское общество играют чрезвычайно важную роль в международной гуманитарной системе и имеют сравнительные преимущества в вопросах уменьшения опасности бедствий и реагирования на них. Зачастую они первыми реагируют на внезапные бедствия, а их знания местных рисков и приорите-

тов могут помочь в разработке эффективных решений долгосрочных проблем. Они имеют доступ к пострадавшему населению и остаются укреплять потенциал жизнеспособности тогда, когда международные силы реагирования покидают пострадавшие районы. Необходимы дополнительные инвестиции в развитие местного и национального потенциала, руководства и координации, в том числе за счет увеличения объемов финансирования и повышения его качества.

41. В Сендайской рамочной программе подчеркивается необходимость расширения возможностей местных властей и общин в плане уменьшения опасности бедствий. Призыв к укреплению, а не замене национального и местного потенциала и структур является одним из ключевых итогов Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. В «базовой договоренности» обращается особое внимание на необходимость направлять ресурсы непосредственно на цели местных и национальных структур и укрепление их потенциала. Благодаря этим инициативам вопрос о развитии местного потенциала стал занимать важное место в международной гуманитарной повестке дня, и, кроме того, эти инициативы способствуют изменению методов координации и оказания гуманитарной помощи. Руководящую роль в ликвидации последствий стихийных бедствий и укреплении потенциала жизнеспособности следует по возможности передать национальным и местным структурам, и необходимо повышать ответственность перед пострадавшим населением. Чрезвычайно важно признать, что пострадавшие люди, особенно женщины, дети и инвалиды, имеют свои права, и при принятии решений, планировании и осуществлении мер в отношении распределения помощи необходимо учитывать прежде всего их интересы.

42. Международным гуманитарным организациям в рамках оказания своей поддержки следует прилагать усилия по укреплению национального и местного потенциала и налаживать партнерские отношения с местными общинами в целях расширения их прав и возможностей и содействия их полному, ответственному и эффективному участию в процессах принятия решений. Организации должны инвестировать в местные и национальные структуры, занимающиеся оперативным реагированием, на перспективу, особенно в ситуациях повышенного риска, задолго до того, как обрушатся бедствия. Эти усилия должны стать частью общей стратегии управления рисками бедствий на национальном уровне и не должны прекращаться после этапа оказания чрезвычайной помощи.

43. В 2016 году региональные отделения Управления по координации гуманитарных вопросов совместно со своими партнерами в южной части Африки, Западной Африке, Центральной Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также в Латинской Америке и Карибском бассейне действовали более чем в 40 странах этих регионов, оказывая поддержку учебной подготовке и мероприятиям по укреплению потенциала реагирования и готовности.

44. Организация Объединенных Наций и ее партнеры продолжают укреплять региональный, национальный и местный потенциал в области управления рисками бедствий. Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности бедствий» — это глобальное партнерство структур и партнеров Организации Объединенных Наций, направленное на укрепление национального потенциала по предотвращению бедствий, реагированию на них и ликвидации их последствий. В 2016 году в рамках Инициативы поддержка в наращивании потенциала была предоставлена Гвинее, Грузии, Кот-д'Ивуару, Намибии, Сан-Томе и Принсипи и Сербии, где была проведена оценка национального потенциала, по итогам которой были вынесены рекомендации в отношении приоритетных действий, адаптированных к национальным условиям, для обеспечения про-

гресса в деятельности по уменьшению опасности бедствий в соответствии с Сендайской рамочной программой. В настоящее время благодаря национальным планам действий, программам и стратегиям, а также законодательным, институциональным и политическим реформам, разработанным правительствами при поддержке Инициативы, ресурсы и инвестиции направляются на мероприятия по развитию с учетом рисков, обеспечению готовности к ним и восстановлению.

45. Исключительное значение имеют стратегии, учитывающие гендерные факторы. Вклад женщин в усилия по реагированию на бедствия и развитию потенциала жизнеспособности, их активное участие в группах экстренного реагирования и их центральная роль в укреплении потенциала противодействия общин являются ресурсами, используемыми не в полном объеме. Поощрение руководящей роли женщин и их полноценного и равноправного участия, а также систематическое использование гендерного анализа и данных с разбивкой по полу и возрасту будут способствовать обеспечению понимания и учета прав, потребностей, факторов уязвимости и возможностей женщин, девочек, мальчиков и мужчин. Для учета гендерных аспектов опасности бедствий и уязвимости необходимо укреплять партнерские отношения с женскими организациями и обеспечивать целевое и предсказуемое финансирование для устранения значительных пробелов в выполнении обязательств по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин в условиях бедствий.

46. Национальные и местные структуры должны быть включены в механизмы координации гуманитарной деятельности. Для охвата всех уязвимых и маргинализованных групп населения необходимо применять инклюзивный подход к планированию, осуществлению, отслеживанию и финансированию мероприятий по оказанию гуманитарной помощи и управлению рисками бедствий. Всеохватная хартия⁸ предусматривает пять шагов, необходимых для оказания беспристрастной гуманитарной помощи наиболее уязвимым группам населения. Подписавшие ее стороны обязались систематически взаимодействовать с пострадавшим населением и содействовать активному и конструктивному участию самых маргинализованных в обеспечении учета их возможностей и мнений во всех аспектах оказания гуманитарной помощи, а также в систематическом сборе и использовании дезагрегированных данных.

47. В настоящее время предпринимается ряд усилий по увеличению объемов прямого и предсказуемого финансирования в поддержку национальных и местных структур и повышения потенциала жизнеспособности общин. В рамках «базовой договоренности» доноры и организации помощи обязались к 2020 году направить 25 процентов финансирования национальным и местным структурам реагирования, насколько это возможно, напрямую. Международные неправительственные организации, подписавшие Хартию перемен, обязались направить к маю 2018 года по меньшей мере 20 процентов от объема своего гуманитарного финансирования непосредственно национальным неправительственным организациям в развивающихся странах. Целевая группа по финансированию гуманитарной деятельности Межучрежденческого постоянного комитета поддержала стороны, подписавшие «базовую договоренность», предоставляя им рекомендации по методике более точного расчета объема финансирования, направляемого национальным и местным структурам, и отчетности о нем.

⁸ См. веб-страницу www.inclusioncharter.org.

48. Необходимо повысить целевые показатели для увеличения доли средств, выделяемых тем структурам, которые лучше всего способны реагировать, в частности местным субъектам. В Повестке дня в интересах человечества содержится призыв увеличить до 15 процентов общую долю гуманитарного финансирования, выделяемого через объединенные страновые фонды в рамках системы Организации Объединенных Наций. В 2016 году через объединенные фонды партнерам по гуманитарной деятельности было выделено 713 млн долл. США, из которых 129 млн долл. США, или 18 процентов, были направлены непосредственно национальным неправительственным организациям. Этот показатель почти в два раза превышает чистый объем, зарегистрированный в предыдущие два года.

49. Реализуется ряд инициатив по укреплению потенциала жизнеспособности общин. В частности, «Коалиция одного миллиарда за жизнестойкость», которая была создана Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и в которую входят Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и инициатива «Привлечение деловых кругов», позволяет создавать объединения и повышать эффективность решений по развитию потенциала жизнеспособности на местном уровне для определения степени приоритетности рисков, мобилизации ресурсов и обмена информацией о решениях. Трехвекторный подход, разработанный ВПП, объединяет партнеров в целях укрепления потенциала жизнеспособности общин, систем социальной защиты и планирования сезонных источников средств к существованию.

Е. Перемещения, вызванные бедствиями

50. Ежегодно внезапные бедствия вынуждают миллионы людей бежать и покидать свои дома, причем большинство из беженцев остаются в странах своего проживания. Начиная с 2008 года в результате внезапных бедствий ежегодно число перемещенных лиц составляло в среднем 25,3 миллиона человек. Большая часть этих перемещений — 86 процентов — произошла в результате бедствий, вызванных климатическими и погодными явлениями³.

51. Риск перемещения в результате бедствий является наиболее высоким в странах с низким и ниже среднего уровнем дохода, с высокой степенью подверженности опасным природным явлениям и высокой плотностью населения в районах, где нет устойчивой инфраструктуры и ограничен потенциал уменьшения опасности бедствий. Малые островные развивающиеся государства страдают несоразмерно больше, учитывая численность их населения. Эти страны заслуживают особого внимания и поддержки в плане управления рисками, связанными с перемещениями населения в результате бедствий. Устойчивое развитие с учетом рисков имеет ключевое значение для сокращения таких рисков перемещения и обеспечения того, чтобы никто не остался без внимания, как того требует Повестка дня на период до 2030 года.

52. В будущем изменение климата наряду с другими факторами, как ожидается, обусловят дальнейшее увеличение масштабов перемещения населения, негативное влияние на процесс развития и реализацию прав человека, причиной тому станут все более многочисленные и разрушительные бедствия. Следует увеличивать объемы инвестиций в сбор данных, моделирование и анализ рисков, связанных с перемещением населения в результате бедствий, и последствий таких перемещений в интересах разработки политики и действий, направленных на устранение факторов риска и необходимый поиск долгосрочных решений.

53. Управление рисками бедствий и адаптация к изменению климата имеют ключевое значение для решения проблемы перемещения населения в результате бедствий. В этой связи вопросы перемещения в результате бедствий и мобильности населения следует включить в национальные и региональные стратегии с целью укрепления потенциала жизнеспособности, снижения рисков, связанных с перемещениями, предотвращения перемещений, удовлетворения потребностей в защите перемещенных лиц и содействия поиску долгосрочных решений. Права, потребности и возможности внутренне перемещенных лиц должны учитываться в механизмах планирования, реагирования и восстановления, включая системы раннего предупреждения и планы действий в чрезвычайных ситуациях.

54. Необходимы дополнительные инвестиции в укрепление потенциала жизнеспособности, который является основным фактором, позволяющим определить, будет ли перемещаться население, насколько серьезно оно затронуто и насколько быстро и успешно оно сможет добиться прогресса в поиске долгосрочных решений. Потенциал жизнеспособности укрепляется благодаря ряду факторов, включая наличие систем раннего предупреждения; принятие и соблюдение законов о реагировании на бедствия и изменение климата, строительных норм и правил землепользования с учетом факторов риска; рациональное природопользование; и доступ к разнообразным источникам средств к существованию, социальным услугам и системам социальной защиты. Хорошо спланированное восстановление может привести к долговременным решениям и способствовать предотвращению будущих перемещений.

55. В различных глобальных стратегических рамочных программах перемещения признаются одной из ключевых проблем гуманитарной сферы и развития. Сендайская рамочная программа, Повестка дня на период до 2030 года, Парижское соглашение и Повестка дня в интересах человечества представляют собой важную основу и определяют обязательства в отношении коллективных действий, направленных на развитие потенциала жизнеспособности и укрепление мер для более эффективной защиты людей, подверженных риску перемещения и оказавшихся на положении перемещенных лиц в результате бедствий и изменения климата, а также оказания помощи таким лицам. Актуальность этих основополагающих документов и внимание к проблеме перемещения в результате бедствий еще более повысились после принятия Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах и Новой программы развития городов.

56. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах государства-члены отметили необходимость подумать над выработкой эффективных стратегий, направленных на обеспечение достаточной защиты и помощи внутренне перемещенным лицам и предотвращение и уменьшение масштабов такого перемещения. Они также признали бедствия и негативные последствия изменения климата факторами, влияющими на перемещения. В Декларации государства-члены обязались принимать меры для реализации Повестки дня на период до 2030 года и ее цели, направленной на эффективное реагирование на бедствия и неблагоприятные последствия изменения климата. Государства-члены обязались также помогать — беспристрастно и исходя из потребностей — мигрантам в странах, переживающих конфликты или стихийные бедствия, работая, в соответствующих случаях, во взаимодействии с надлежащими национальными органами.

57. Государства-члены взяли на себя обязательство разработать глобальный договор о безопасной, упорядоченной и организованной миграции, чтобы принять его в 2018 году. В рамках консультаций на неофициальном тематическом заседании, состоявшемся в мае 2017 года, государства-члены рассмотрели во-

прос о факторах миграции и изучили пути сведения к минимуму негативных последствий бедствий, изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды для миграции и способы создания эффективных механизмов обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Они также рассмотрели вопрос о взаимосвязи между соответствующими международными стратегическими рамочными программами, которая призвана обеспечить взаимодополняемость и согласованность действий по устранению указанных последствий на всех уровнях.

58. Еще одним итогом Нью-Йоркской декларации является приверженность всех государств-членов осуществлению всеобъемлющего комплекса мер в отношении беженцев (резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи, приложение I) и содействию принятию глобального договора о беженцах. Между массовыми перемещениями беженцев и бедствиями, изменением климата и ухудшением состояния окружающей среды существует сложная взаимосвязь. Эти три фактора могут выступать в качестве первопричины и движущей силы перемещения, усиливать действие существующих коренных причин и факторов, например конфликтов, которые ухудшают положение уже перемещенных лиц и могут препятствовать возможности возвращения беженцев в страну своего происхождения. Массовые перемещения беженцев оказывают влияние на окружающую среду и могут ограничивать возможности принимающих стран реагировать на бедствия и последствия изменения климата. В рамках процесса тематических обсуждений глобального договора о беженцах будет, в частности, рассматриваться, вопрос об учете этих аспектов в договоре.

59. Новая программа развития городов содержит важные положения, касающиеся предотвращения или ограничения перемещений, вызванных бедствиями, и удовлетворения потребностей перемещенных лиц, которые переезжают в городские районы или в их пределах. Государства-члены обязались, в частности, содействовать, по мере необходимости, обеспечению полной и производительной занятости, созданию достойных рабочих мест для всех и возможностей для получения средств к существованию в городах и населенных пунктах, уделяя при этом особое внимание потребностям и возможностям таких уязвимых групп, как перемещенные лица, и обеспечивать всестороннее соблюдение их прав человека.

60. Одним из важнейших компонентов усилий, направленных на повышение эффективности подготовки к перемещениям в случае бедствий и реагирования на них, является систематический сбор, мониторинг и анализ надлежащих, достоверных и дезагрегированных данных в поддержку основанных на достоверных фактах мер по предотвращению и смягчению последствий. Такие данные необходимы для получения с течением времени более подробной информации о факторах, масштабах, тенденциях и закономерностях перемещения людей и общем числе перемещенных лиц, удовлетворения их потребностей и повышения подотчетности. Постоянный мониторинг и сбор дезагрегированных данных могут использоваться для корректировки планов и стратегий с учетом меняющихся обстоятельств и содействия достижению прогресса в принятии долгосрочных решений. Для удовлетворения растущего спроса на данные и достоверные факты, касающиеся перемещений в результате бедствий, потребуются соответствующие инвестиции.

61. Хотя большинство людей, оказавшихся на положении перемещенных лиц в результате бедствий, остаются в своей стране, ожидается, что масштабы трансграничных перемещений увеличатся вследствие факторов, связанных с изменением климата. В некоторых ситуациях, как, например, в случае малых островных развивающихся государств, изменение климата угрожает самому их существованию. Правительствам этих стран следует более эффективно приме-

нять руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри стран и разрабатывать предсказуемые меры гуманитарной защиты и механизмы временного пребывания, если лица, переместившиеся через границу в результате бедствий, не отвечают критериям беженцев. В случаях угрозы бедствий и изменения климата добровольная миграция на достойных условиях и плановое переселение с соблюдением прав человека в качестве защитной меры последней инстанции может помочь уязвимым людям адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам.

62. В рамках Платформы по вопросам перемещений, вызванных бедствиями, осуществляется Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата, принятая по результатам Нансеновской инициативы. Эта программа, которая была одобрена 109 государствами, представляет собой комплекс практических методов и возможных стратегий предотвращения внутренних и трансграничных перемещений, подготовки к ним и реагирования на них в контексте бедствий и негативных последствий изменения климата, а также более эффективной защиты перемещенных в таких условиях лиц и оказания им помощи. В числе первых достижений — поддержка Платформой разработки, принятия и внедрения руководства по эффективной практике для стран — членов Регионального совещания по вопросам миграции в Центральной и Северной Америке, а также разработка стандартных оперативных процедур в ситуациях трансграничного перемещения населения в результате бедствий. Эта модель имеет обнадеживающий потенциал для обмена приобретенным опытом и передовой практикой в других регионах.

Е. Укрепление связи между гуманитарными аспектами и развитием

63. Многие из вышеупомянутых проблем позволили подтвердить важность использования нового метода работы для преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и процессом развития. Новый метод работы предусматривает переход от координации мероприятий конкретных организаций и доноров к содействию достижению коллективных результатов для уменьшения потребностей, рисков и уязвимости в течение нескольких лет благодаря сравнительным преимуществам различных групп субъектов. Внедрению нового метода работы будут способствовать такие факторы, как полномочное руководство и наличие надлежащей архитектуры финансирования с полным спектром финансовых потоков и инструментов, учитывающих различные контексты. Координаторам-резидентам и координаторам по гуманитарным вопросам для применения этого подхода необходима поддержка технических экспертов в области развития и гуманитарной помощи, в том числе в виде адаптации инструментов и процессов к их национальным условиям для анализа и реализации совместных планов с различными заинтересованными сторонами.

64. Новый метод работы имеет особенно важное значение в условиях периодических бедствий, поскольку в этих случаях информация и анализ рисков позволяют использовать более упредительный подход к кризисам и концентрироваться на результатах, а не только на оказании помощи из года в год. В сложных условиях маргинализированные и уязвимые группы населения, оказавшиеся между конфликтующими сторонами, в большей степени подвержены воздействию бедствий, в том числе в случае их внезапного начала. Для предотвращения и регулирования рисков бедствий и предупреждения возникновения их коренных причин, а не только устранения их последствий требуется новый подход, который будет основываться на результатах и применяться, в частности, организациями, занимающимися гуманитарной деятельностью и вопроса-

ми развития, правительствами, международными финансовыми учреждениями и частным сектором. Учитывая эти коллективные результаты, обусловленные соответствующим контекстом, заинтересованные стороны могут способствовать достижению кратко-, средне- и долгосрочных целей, исходя из своих сравнительных преимуществ и всестороннего соблюдения гуманитарных принципов. Всемирный банк является одним из ключевых партнеров в деле продвижения нового метода работы. Новое рамочное соглашение о партнерстве Организации Объединенных Наций и Всемирного банка для создания потенциала жизнестойкости у наиболее уязвимых групп населения, подписанное в апреле 2017 года, подкрепляется обязательствами в отношении действий, принятыми на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, и подтверждает это совместное обязательство в отношении нового метода работы, в том числе в контексте бедствий, изменения климата и связанных с этим перемещений населения, в котором новый метод работы имеет большой потенциал.

65. Сахельский регион, где в январе 2017 года состоялся первый региональный практикум по новому методу работы, продолжает продвигать этот метод с помощью конкретных мер. Например, в Буркина-Фасо страновая группа Организации Объединенных Наций включила гуманитарный анализ рисков и уязвимости в новый общий страновой анализ, который позволяет сформировать общее понимание того, что объединяет правительство, Организацию Объединенных Наций, оперативных и финансовых партнеров и неправительственные организации. Новая общая страновая оценка служит основой для снижения потребностей, рисков и уязвимости, связанных с засухой и отсутствием продовольственной безопасности, в том числе с помощью новой Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в которой также определяются приоритетные задачи целей в области устойчивого развития по созданию потенциала жизнеспособности и снижению опасности бедствий в связи с засухой и отсутствием продовольственной безопасности. Аналогичные процессы были начаты в Камеруне и Мавритании.

66. Генеральный секретарь представил ряд рекомендаций в своем недавнем докладе о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года ([A/72/124-E/2018/3](#)), в том числе о связи между гуманитарной деятельностью и развитием и новых методах работы. Это дает возможность укрепить эту связь в поддержку Повестки дня на период до 2030 года.

V. Рекомендации

67. На основании настоящего доклада Генеральный секретарь выносит следующие рекомендации:

а) государствам-членам и другим соответствующим структурам следует активизировать поддержку Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, увеличить взносы в него и расширить и диверсифицировать базу его поступлений, чтобы годовой объем финансирования Фонда достиг 1 млрд долл. США к 2018 году согласно призыву Генерального секретаря с тем, чтобы Фонд соответствовал масштабам мер реагирования, необходимых для удовлетворения растущих глобальных гуманитарных потребностей, и мог и впредь своевременно и предсказуемо реагировать на чрезвычайные гуманитарные ситуации;

б) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, и другим заинтересованным сторонам следует применять на гло-

бальном, региональном, национальном и местном уровнях комплексный и последовательный подход к явлениям Эль-Ниньо и Ла-Нинья и подобным им феноменам, в том числе путем укрепления прогнозирования, раннего предупреждения о различных угрозах, предотвращения, обеспечения готовности, создания потенциала жизнеспособности и своевременного реагирования, дополняемых эффективным руководством и предсказуемым, достаточным и своевременным финансированием в регионах, странах и общинах, которые могут быть затронуты этими явлениями, в частности на основе плана действий, разработанного специальными посланниками Генерального секретаря по явлению Эль-Ниньо и изменению климата, и стандартных оперативных процедур Межучрежденческого постоянного комитета;

с) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, а также другим соответствующим структурам следует активизировать усилия по реагированию на нарастающую в глобальном масштабе проблему отсутствия продовольственной безопасности, от которой страдают миллионы людей, особенно те, кому угрожает голод, и предотвращению этой проблемы, в частности, за счет укрепления сотрудничества между сферами гуманитарной деятельности и развития и выделения в срочном порядке необходимых объемов финансирования;

d) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и ее партнерам следует продолжать содействовать созданию систем раннего предупреждения и раннего реагирования на глобальном, региональном и национальном уровнях и инвестировать в эти мероприятия, в частности в системы раннего предупреждения о различных угрозах, работу климатологических служб, составление карт подверженных рискам и уязвимых районов, новые технологии и протоколы связи, чтобы уязвимые группы населения, подверженные рискам опасных природных явлений, в том числе в географически удаленных районах, получали своевременную, достоверную, точную и полезную информацию в порядке раннего предупреждения;

e) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и ее партнерам следует обеспечивать, чтобы меры, принимаемые на раннем этапе, финансировались и осуществлялись эффективно и своевременно, в том числе посредством механизмов масштабного, предсказуемого, гибкого и многолетнего финансирования, например финансирования на основе прогнозов;

f) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам следует повысить эффективность анализа, планирования и партнерств с участием многих заинтересованных сторон из разных секторов для управления рисками бедствий и укрепления потенциала жизнеспособности и улучшить координацию и согласованность действий в этой области;

g) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам следует продолжать укреплять сотрудничество со странами, в которых, как было установлено, высок риск бедствий и негативных последствий изменения климата, и поддержку этих стран, с тем чтобы повысить их потенциал в области готовности к бедствиям и реагирования на них;

h) государствам-членам и международным финансовым учреждениям следует увеличить объемы предсказуемого, своевременного и доста-

точного финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий, включая обеспечение готовности и создание потенциала, в том числе за счет повышения согласованности финансирования гуманитарной деятельности, развития и борьбы с изменением климата, в частности, в ситуациях, связанных с высоким риском бедствий;

i) государствам-членам при поддержке Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон, когда это целесообразно, следует продолжить работу по развитию правовой и институциональной готовности к получению международной помощи в случае бедствий и к уменьшению опасности бедствий на их территории;

j) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, и другим заинтересованным сторонам следует продолжать принимать конкретные меры для эффективного осуществления Новой программы развития городов, в частности укреплять потенциал жизнеспособности в случае бедствий и негативных последствий изменения климата и обеспечивать, чтобы устойчивое развитие в городских районах достигалось с учетом рисков бедствий и особым акцентом на потребности и возможности уязвимых групп населения;

k) государствам-членам при поддержке Организации Объединенных Наций следует создавать и совершенствовать национальные базы данных о потерях в случае бедствий и продолжать собирать данные, в том числе в отношении перемещенных лиц, обмениваться этими данными и использовать их в целях разработки политики и стратегий в сфере гуманитарной деятельности, устойчивого развития и изменения климата и обеспечивать сбалансированное, предсказуемое и многолетнее финансирование этих мер;

l) Организации Объединенных Наций следует продолжать более активно предоставлять информационные услуги и консультации по вопросам политики, укреплять навыки сотрудников, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, по использованию данных для повышения эффективности обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них;

m) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и международным финансовым учреждениям следует продолжать укреплять национальный и местный потенциал и усилия по восстановлению после бедствий и включать вопрос о восстановлении в политику и стратегии по управлению рисками бедствий с учетом предсказуемого многолетнего финансирования мероприятий по восстановлению после бедствий;

n) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам следует продолжать содействовать повышению готовности к бедствиям и укреплению мер реагирования на них на местном уровне и обеспечивать, чтобы национальные и местные структуры и те, кто располагает наилучшими возможностями для реагирования, получали более прямое и предсказуемое финансирование для удовлетворения потребностей и приоритетов общин;

o) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, следует и далее содействовать полноценному и равноправному участию и руководящей роли женщин в ситуациях, связанных с бедствиями, активизировать использование гендерного анализа и данных с раз-

бивкой по полу и возрасту, предотвращать сексуальное и гендерное насилие и реагировать на него и обеспечивать женщинам и девочкам репродуктивного возраста доступ к всеобъемлющим услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья;

p) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, следует и далее способствовать всеохватному и активному участию пострадавшего населения и повысить ответственность перед ним в условиях бедствий, в частности перед инвалидами в соответствии с положениями Хартии о включении инвалидов в гуманитарную деятельность;

q) Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, и другим заинтересованным сторонам следует продолжать совместную работу в соответствии с их мандатами для преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития и достижения коллективных результатов с целью снижения потребностей, уязвимости и рисков в предстоящие годы, в том числе в контексте периодических бедствий;

r) государствам-членам, международным финансовым учреждениям и частному сектору следует мобилизовать предсказуемое и гибкое финансирование на многолетней основе в целях достижения коллективных результатов в снижении потребностей, рисков и уязвимости, используя широкий спектр финансовых потоков, механизмов и партнерских связей для привлечения дополнительных ресурсов в каждой конкретной ситуации;

s) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, следует в перспективе повысить эффективность мониторинга, систематического сбора и распространения дезагрегированных данных о перемещениях населения в результате бедствий и изменения климата, чтобы обеспечить более глубокое понимание факторов, масштабов, динамики, последствий, тенденций и продолжительности таких перемещений и укрепить основанные на фактических данных политику и оперативные меры реагирования на всех уровнях, в том числе для устранения первопричин таких перемещений и повышения потенциала жизнеспособности перемещенных лиц и принимающих их общин;

t) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, международным организациям и гражданскому обществу следует вкладывать средства в системы раннего предупреждения, усилия по повышению готовности к бедствиям и координацию мер реагирования на них в целях предотвращения перемещений, вызванных бедствиями, и сокращения масштабов таких перемещений;

u) государствам-членам и другим заинтересованным сторонам следует уделять должное внимание проблеме перемещения населения, вызванного бедствиями и изменением климата, в рамках глобального договора о безопасной, упорядоченной и организованной миграции и глобального договора о беженцах.