



**Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный  
Совет**

Distr.: General  
26 May 2006  
Russian  
Original: English

**Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят первая сессия  
Пункт 67(а) первоначального перечня\***  
**Укрепление координации в области гуманитарной  
помощи и помощи в случае стихийных бедствий,  
предоставляемой Организацией Объединенных  
Наций, включая специальную экономическую  
помощь: укрепление координации в области  
чрезвычайной гуманитарной помощи Организации  
Объединенных Наций**

**Экономический и Социальный Совет  
Основная сессия 2006 года  
Женева, 3–28 июля 2006 года  
Пункт 5 предварительной повестки дня\*\*  
Специальная экономическая и гумани-  
тарная помощь и чрезвычайная  
помощь в случае стихийных бедствий**

**Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной  
помощи, восстановлению, реконструкции и  
предотвращению после катастрофического цунами в  
Индийском океане**

**Доклад Генерального секретаря\*\*\***

*Резюме*

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 60/15 Генеральной Ассамблеи от 14 ноября 2005 года, озаглавленной «Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане». В докладе содержится обновленная информация о прогрессе, достигнутом в процессе восстановления за прошедшие 18 месяцев, и предпринимается попытка выявить некоторые основные новые задачи и опыт, приобретенный ходе осуществления усилий по более качественному восстановлению. В нем анализируются успехи и проблемы в связи с преодолением последствий цунами при уделении особого внимания вопросам долгосрочного восстановления. В число обсуждаемых конкретных тем входят вопросы координации, образцовых государст-

\* A/61/50 и Corr.1.

\*\* E/2006/100.

\*\*\* Настоящий документ был представлен с задержкой ввиду необходимости обновления данных (по 15 мая 2006 года) и проведения дополнительных консультаций по техническим и основным вопросам.

венных учреждений в области восстановления, оценки ущерба и потребностей, гласности и подотчетности, участия общин в восстановлении, экономической диверсификации, снижения степени риска, прав человека и окружающей среды. Информация по каждой теме включает в себя рекомендации Генерального секретаря как в адрес Экономического и Социального Совета, так и в адрес Генеральной Ассамблеи для их последующего обсуждения.

## I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, в которой содержалась просьба к Генеральному секретарю представить Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад о координации чрезвычайной гуманитарной помощи. Настоящий доклад представлен также во исполнение резолюции 60/15 Генеральной Ассамблеи от 14 ноября 2005 года, озаглавленной «Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане», в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее шестьдесят первой сессии и Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2006 года доклад об осуществлении данной резолюции.

## II. Цунами и его последствия

2. 26 декабря 2004 года в результате землетрясения у западного побережья северной Суматры мощностью в 9 баллов по шкале Рихтера образовалось крайне разрушительное цунами, причинившее ущерб 12 странам и приведшее к гибели 186 983 человек. В дополнение к этому 42 883 человека все еще числятся пропавшими без вести. Сотни тысяч людей лишились кровя, и пострадало более 3 миллионов человек, включая 1,4 миллиона человек, потерявших источники средств к существованию. Последствия этого цунами больше всего проявились в сельских прибрежных общинах, многие из которых и без того были малоимущими, уязвимыми и располагали ограниченными возможностями для получения средств к существованию. Больше всего пострадали Индия, Индонезия, Мальдивы, Таиланд и Шри-Ланка. Последствиями цунами были также затронуты Малайзия, Мьянма, Объединенная Республика Танзания, Сейшельские Острова и Сомали.

3. Помощь, оказанная в порядке деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, которую оперативно получили свыше 2 миллионов человек, включала в себя профилактические медицинские меры, предоставление кровя и экстренное обеспечение продовольствием. Учреждения, занимающиеся оказанием помощи, также возвели временные школы и объекты медицинского назначения. Хотя на пути осуществления усилий по оказанию помощи возникали серьезные проблемы, она оценивается как в целом успешная.

4. Международные группы по оценке первоначально подсчитали, что на цели долгосрочного восстановления потребуется приблизительно 10 млрд. долл. США. Эта оценка была недавно пересмотрена в сторону повышения до приблизительно 11 млрд. долл. США. По официальным каналам и частными лицами было объявлено о намерении предоставить немногим более 12 млрд. долл. США. В настоящее время ведется работа по восстановлению долговременного характера, и сооружаются постоянные школы, шоссе, гавани и дома, а также осуществляются программы по восстановлению средств к существованию и оказанию поддержки общинам в области социальных услуг.

5. Во всех странах пострадавшего региона первоочередное внимание уделяется строительству постоянного жилья, при этом решаются проблемы, обусловленные необходимостью строительства 412 000 домов и приобретения зе-

мельных участков под строительство. Большинство пострадавших стран сталкиваются с общими проблемами, в число которых входит отсутствие надлежащих гарантий владения землей, рост цен на строительные материалы, необходимость проведения консультаций с общинами по вопросам жилищного строительства и отсутствие инфраструктуры на новых площадях, выделенных под строительство жилья. В рамках осуществления программ по обеспечению средств к существованию на ранних этапах восстановления основное внимание уделяется возмещению утерянного имущества, особенно в секторе рыбного промысла, но последствия этого стихийного бедствия для занятости все еще ощущаются по всему региону.

### **Индия**

6. В результате цунами был причинен ущерб южному побережью Индии на протяжении 1400 миль. В примерно 1089 деревнях число погибших составило 12 405 человек, и прямо или косвенно пострадало порядка 2 миллионов человек. Общая сумма прогнозируемых потребностей составила 2,1 млрд. долл. США.

7. С учетом того что предстоит построить в общей сложности 169 753 дома, одной из основных приоритетных задач остается строительство убежищ. По оценкам, было построено 7956 домов, и предпринимаются особые усилия в целях развития местного потенциала по уменьшению опасности бедствий. Производится обучение местных каменщиков технологиям, позволяющим предупреждать воздействие многофакторных рисков, и владельцам домов предписывается приобретать страховые полисы и рекомендуется следовать руководящим принципам защиты от стихийных бедствий.

8. В результате цунами были частично или полностью разрушены 360 начальных и средних школ. В дополнение к восстановлению зданий правительство предпринимает усилия в целях повышения качества образования. Оно внедрило наборы материалов по вопросам качественного образования, в которыхлагаются стратегии улучшения преподавания, в 251 школе в интересах 70 000 учащихся.

9. Усилия по восстановлению средств к существованию сосредоточены на возрождении прежней экономической деятельности и развитии альтернативных источников средств к существованию. Бенефициары получают профессиональную подготовку и поддержку в развитии малых предприятий. Одной из проблем, существовавших до цунами, был чрезмерный вылов рыбы, и меры, принимаемые в период после цунами, включают в себя улучшение управления рыбным промыслом, диверсификацию экономической деятельности и обеспечение доступа к кредитам.

### **Индонезия**

10. Был нанесен тяжелый ущерб провинции Ачех, расположенной всего в 100 милях от эпицентра землетрясения. Масштабы материального ущерба огромны, и потребности в средствах на цели восстановления составляют, по оценкам, 4,5 млрд. долл. США. С учетом землетрясения на острове Ниас 28 марта 2005 года и роста цен на некоторые товары в Ачехе ни много ни мало на 40 процентов эта сумма возрастает до 6,1 млрд. долл. США. В результате этих двух бедствий погибло 130 000 человек, и еще 37 000 человек до сих пор числятся

пропавшими без вести. Эти два бедствия затронули источники средств к существованию по меньшей мере 500 000 человек, и при этом темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в Ачехе сократились на 5 процентов и на Ниасе — на 20 процентов.

11. Приблизительно 40 000 человек до сих пор живут в палатках в Ачехе и на Ниасе, но все же отмечается прогресс в строительстве временных убежищ. По состоянию на май 2006 года было сооружено около 8000 каркасов убежищ. Около четверти этих каркасов было дополнено деревянными настилами и боковой обшивкой, и в настоящее время производятся дополнительные поставки древесных материалов. Необходимо возвести в общей сложности 133 500 новых постоянных домов, и в их строительстве отмечается прогресс: согласно оценкам правительства, по состоянию на начало мая 2006 года было частично или полностью построено около 40 000 домов. Хотя это и знаменует собой существенный прогресс, нуждаются в дальнейшем разъяснении вопросы распределения земель, землепользования/землевладения и политики в отношении людей, не имеющих в собственности земель или домов. Кроме того, многие из недавно построенных домов лишены таких основных элементов инфраструктуры, как водоснабжение и электричество. Одна из проблем связана также с необходимостью импортировать значительные объемы древесных материалов у надежных поставщиков.

12. Из 2000 разрушенных или поврежденных школьных зданий 524 здания отстроены или находятся в процессе строительства. Кроме того, более 2400 учителей уже прошли или еще проходят подготовку. В секторе здравоохранения были повреждены или разрушены восемь больниц и 114 медицинских пунктов. Все больницы восстановлены, и осуществляется строительство 51 медицинского пункта и еще 13 больниц.

13. Прекратило существование до 100 000 мелких предприятий, 60 000 земледельцев были вынуждены покинуть свои дома, было уничтожено 60 000 гектаров сельскохозяйственных угодий и пострадало 50 000 рыболовов и фермеров, разводящих чернохвостых луцианов. Значительная доля пострадавших от цунами людей вернулась к работе, хотя и маловероятно, что их доход достиг уровня, существовавшего до цунами. Экономическое восстановление стимулируется строительным бумом и укреплением прав и возможностей малых и средних предприятий. В число насущных задач входят обеспечение широкого доступа к экономическим выгодам строительного бума, предоставление эффективной помощи уязвимым группам населения, устойчивое управление природными ресурсами и расширение доступа к эффективно действующему кредитному рынку.

14. Индонезийское общество по устраниению последствий стихийных бедствий проводит кампании по повышению степени осведомленности и наращиванию потенциала на уровне районов и провинций в целях разработки закона-проекта об устраниении последствий стихийных бедствий. Этот законопроект нацелен на укрепление потенциала по устраниению последствий стихийных бедствий, обеспечению готовности к ним и принятию мер реагирования в рамках соответствующих правительственных учреждений на национальном уровне и уровне провинций.

### **Мальдивы**

15. Все за исключением 9 из 199 населенных Мальдивских островов подверглись затоплению, и 53 из них сильно пострадали. Треть населения — около 100 000 человек — пострадала в результате лишения жилья и средств к существованию и причиненного инфраструктуре ущерба. Общие потребности в средствах на цели восстановления оцениваются в 393,3 млн. долл. США.

16. В результате этого бедствия был нанесен тяжелый урон экономике. Объем причиненного ущерба эквивалентен 63 процентам ВВП, и в результате цунами объем ВВП в 2005 году сократился примерно на 5 процентов. В дополнение к возникновению расходов на восстановление произошло сокращение доходов и повысились цены на нефть, в результате чего в 2005 году правительство испытывало бюджетный дефицит в размере 93 млн. долл. США. Кроме того, Мальдивам по-прежнему не хватает 100 млн. долл. США для финансирования их программы восстановления.

17. В общей сложности 10 970 человек все еще относятся к числу перемещенных лиц, причем примерно две трети из них находятся не на своих островах и оставшаяся часть проживает на островах своего происхождения в домах друзей или родственников. Обеспечение жильем по-прежнему выступает одной из ключевых приоритетных задач. Из 5215 требующихся новых постоянных домов 141 дом уже построен и еще 1157 строятся. Процесс замедлился из-за роста расходов на перевозки и строительные материалы, и в этом секторе все еще отмечается нехватка финансовых средств в размере почти 12 млн. долл. США.

18. Восстановление важнейших элементов инфраструктуры, таких, как гавани и пристани, имеющих определяющее значение для обеспечения доступа к островным общинам, выступает еще одной приоритетной задачей. В транспортном секторе в настоящее время отмечается нехватка финансовых средств на сумму 48 млн. долл. США.

19. Необходима также дополнительная поддержка на цели восстановления и улучшения средств к существованию наиболее уязвимых групп населения. В настоящее время на 50 тяжело пострадавших островах осуществляются усилия по восстановлению приусадебных садов, фруктовых деревьев, судов и предприятий по переработке рыбы, но при этом необходимо расширить объем всесторонней помощи межотраслевого характера.

20. Был нанесен тяжелый урон отрасли туризма, на которую приходится более 70 процентов ВВП. В 2005 году приток туристов сократился на 36 процентов по сравнению с уровнем 2004 года. Положение дел в этой отрасли вновь несколько улучшилось, и в декабре 2005 года отели были заполнены на 60 процентов. С учетом этого восстановления и арендования новых 35 курортов ожидается, что к концу 2006 года бюджетный дефицит значительно сократится. Ожидается, что темпы роста ВВП за 2006 год составят около 12 процентов и таким образом достигнут уровня, существовавшего до цунами.

### **Шри-Ланка**

21. От цунами пострадало более двух третей побережья Шри-Ланки, в результате чего погибло более 35 000 человек. Прогнозируемые потребности в средствах на цели восстановления составляют 2,2 млрд. долл. США. Был нанес-

сен урон средствам к существованию 500 000 человек, включая, согласно оценкам, 200 000 домашних хозяйств, занимающихся рыболовством. Хотя и отмечается прогресс в восстановлении, возобновившиеся вспышки насилия на севере и востоке страны все больше и больше препятствуют осуществлению программ ликвидации последствий цунами в этих районах и затрудняют доступ к некоторым бенефициарам.

22. Благодаря совместным усилиям правительства и его партнеров за первый год было простирано около 54 000 временных убежищ, что позволило удовлетворить все потребности в этом отношении. Сохраняется потребность в уходе за этими объектами и их обслуживании, и по-прежнему отмечается нехватка средств на эти цели. Было построено или отремонтировано почти 41 000 постоянных домов, и что касается ремонта, то речь идет в основном о частично разрушенных домах, отремонтированных их хозяевами, получившими пособия на эти цели. Еще 47 500 домов строится или ремонтируется в настоящее время. Возникают трудности в достижении цели строительства и ремонта 100 000 домов из-за высоких расходов на создание и восстановление инфраструктуры на новых площадях, выделенных под строительство жилья.

23. В начале 2006 года в политику Шри-Ланки в области жилья были внесены изменения в целях отражения в ней пересмотра проводимой правительством политики буферной зоны, теперь известной как «зона резервации». В соответствии с новым планом 15 000 человек, которых ранее предполагалось переселить с их земель (из-за того, что эти земли находились в пределах данной зоны) и которые в связи с этим могли рассчитывать на то, что их дома будут отстроены донорами в новых местах вдали от побережья, теперь вместо этого получат субсидии на восстановление домов на землях, на которых они проживали до цунами. Другие изменения включают в себя распространение права на получение помощи с жильем на лиц, пересекающих границы округов, и выдачу разрешения семьям на совместное использование права на строительство укрупненных домов.

24. Был также достигнут прогресс в замене источников средств к существованию. По оценкам, 70–85 процентов пострадавшего населения вновь приобрело устойчивый источник дохода. Есть также данные о том, что люди, которые не работали до стихийного бедствия, сейчас выходят на рынок труда. Тем не менее сохраняются проблемы в секторе рыбного промысла, в рамках которого отмечается переизбыток судов в одних районах, их недостаточность в других и нехватка определенных типов судов и оснащения. Неистощительное и рациональное управление рыбными запасами и другими природными ресурсами выступает одной из долгосрочных задач.

25. После того, как были построены временные школы и центры медико-санитарного обслуживания, в настоящее время производится восстановление постоянных объектов. Из 182 пострадавших школ 8 уже восстановлено и 69 ремонтируются или отстраиваются. По 24 из 222 учреждений в области здравоохранения, намеченных к ремонту или восстановлению, работы уже завершены и по 64 продолжаются.

### **Таиланд**

26. От цунами серьезно пострадало Андаманское побережье Таиланда, в результате чего 8212 человек погибло или пропало без вести, из них треть — иностранные туристы.

27. Было разрушено в общей сложности 4806 домов, 3893 человека просили правительство о предоставлении помощи с жильем, и к настоящему времени построено 3349 домов. К числу насущных задач относится обеспечение соответствия конструкций домов потребностям бенефициаров, проведение разумной политики в области землепользования в контексте строительства и соблюдение строительных норм. Кроме того, процесс восстановления замедляется по причине земельных споров между местными общинами, частными застройщиками и местными правительственные органами. Из 407 деревней, пострадавших от цунами, 83 сталкиваются с необходимостью решения вопросов, связанных с безопасностью землепользования. Около половины этих споров рассматривается в Подкомитете по решению земельных споров Земельного комитета — группе высокого уровня, учрежденной правительством в целях разрешения земельных споров и проблем, возникших или обострившихся в результате цунами.

28. В результате ущерба, причиненного секторам рыбного промысла и туризма, в 2005 году темпы роста ВВП снизились на 0,4 процента. Пострадали источники средств к существованию 200 000 человек, включая 30 000 рыболовецких семейных хозяйств и 20 000 семейных хозяйств, доходы которых зависели от сектора туризма. Правительство предоставило рыболовецкие суда, оборудование и рыбопитомники почти 19 000 человек. Хотя туризм возрождается более медленными темпами, чем ожидалось, в последнее время отмечается умеренный прирост поступлений от туризма по сравнению с уровнем 2005 года.

29. Несмотря на то, что в целом отмечается некоторый прогресс, восстановление источников средств к существованию все еще тяжело дается. Все еще отмечается высокий уровень безработицы в секторе туризма, и многие рыболовецкие деревни, особенно в мусульманских общинах и общинах «морских цыган», едва сводят концы с концами. Повышение цен на энергоносители привело к еще большему утяжелению бремени, и необходимо предпринять дополнительные усилия в целях содействия наращиванию потенциала местных общин и укреплению ответственности за осуществление усилий по обеспечению средств к существованию на местном уровне.

### **Малайзия, Мьянма, Объединенная Республика Танзания, Сейшельские Острова и Сомали**

30. Цунами было беспрецедентным не только по своей разрушительной силе, но и по своему географическому охвату: его волны обрушились на побережье и людей в 4000 миль от эпицентра землетрясения. В дополнение к пяти наиболее пострадавшим странам, в Малайзии, Мьянме, Объединенной Республике Танзания, Сейшельских Островах и Сомали также отмечались разрушительные последствия различной степени тяжести.

31. Цунами стало наихудшим стихийным бедствием за всю историю Малайзии, приведя к гибели 69 человек и разрушению или повреждению домов, в которых проживало 8000 человек, многие из которых обитали в малоимущих ры-

боловецких общинах. На южном побережье Мьянмы, по официальным данным, погиб 61 человек и прямо или косвенно пострадало 200 деревень и 10 000–12 000 человек. Цунами нанесло ущерб жилью и инфраструктуре в Сейшельских Островах, где погибло два человека и 950 семей были вынуждены покинуть свои дома. В Сомали цунами произошло как раз в период окончания засухи, и население приступило к восстановлению источников средств к существованию, пострадавших в результате наводнений, холодных дождей и ухудшения состояния окружающей среды. В общей сложности погибло 289 человек и 44 000 человек нуждались в чрезвычайной гуманитарной помощи. В Объединенной Республике Танзания цунами унесло жизни 12 человек.

32. В рамках восстановления осуществляется ряд проектов. В Сомали, например, к числу таких проектов относится оказание срочных услуг в области психического здоровья и проект оказания психологической помощи, в рамках которого была оказана помощь 25 000 человек в борьбе с последствиями многочисленных стихийных бедствий, приведших к экономическому обнищанию, переселению, возникновению тяжелых условий жизни и ухудшению положения в плане безопасности. В Малайзии усилия по уменьшению опасности стихийных бедствий включают в себя правительственный план по выделению специальной частоты сотовой телефонной связи для распространения текстовых сообщений, предупреждающих о цунами на ранней стадии. В Мьянме было построено около 300 убежищ, а также создается инфраструктура для мелких общин и проводится учебная подготовка женщин по вязанию и починке рыболовных сетей.

### **III. Опыт, приобретенный при ликвидации последствий цунами**

#### **Координация усилий на этапах оказания гуманитарной помощи и восстановления**

33. В ходе ликвидации последствий цунами возникли серьезные проблемы в плане координации усилий, особенно в том, что касается потенциала правительства, больших объемов финансирования и значительного числа участников. Координация усилий со стороны правительства была наиболее успешной в тех случаях, когда были четко определены и разграничены сферы ответственности. В Шри-Ланке, например, координация строительства временных убежищ была относительно успешной благодаря тому, что правительственный орган, ответственный за управление в этом секторе, был представлен на национальном, окружном и ведомственном уровнях. Координация усилий в других секторах была не столь успешной из-за недостаточного согласования обязанностей между отраслевыми министерствами и другими органами власти, что может приводить к задержкам в принятии решений, создавать препятствия на пути их осуществления и в конечном итоге — вносить неясность в вопросы подотчетности. К числу других факторов, ограничивающих возможности правительства координировать усилия в рамках региона, относится ограниченность потенциала, особенно на местном уровне, и отсутствие надлежащего доступа к информации, особенно на этапе оказания чрезвычайной помощи.

34. С проблемами столкнулись и учреждения. В целях удовлетворения потребностей в связи с координацией на местах были созданы группы сектораль-

ной координации (как, например, в секторах жилищного строительства и образования), но территориальная координация — между различными секторами и учреждениями на местном уровне — удостаивается меньшего внимания. Хотя потребности в гуманитарной помощи были быстро удовлетворены, оказание чрезвычайной помощи не было основано на совместных оценках потребностей, проводимых учреждениями, двусторонними донорами и правительствами, и в результате наблюдалась тенденция к некоторой разобщенности усилий. Кроме того, напряженная работа учреждений в связи с необходимостью быстро израсходовать большие суммы денежных средств не оставляла места для координации усилий или развития партнерских связей на местном уровне. Крайне большое число различных участников также затрудняет координацию и приводит к образованию пробелов и дублированию.

35. Участие в восстановлении большого числа неправительственных организаций (НПО) вызывало ряд специфических трудностей. После стихийного бедствия в пострадавшие районы прибыли представители сотен НПО, что привело к значительному напряжению местного потенциала. Поскольку не все НПО принимали всестороннее участие в работе вновь созданных координационных органов, оценки потребностей некоторых общин были завышены, в то время как другим общинам в течение довольно долгого времени не оказывалось услуг. В ряде докладов (включая доклад Международного совета добровольческих учреждений за апрель 2005 года) отмечается, что международные НПО в Ачехе не привлекали в достаточной степени местные НПО и общины к проведению совместных оценок и разработке мер реагирования.

36. Во второй половине 2005 года положение дел с координацией улучшилось благодаря тому, что правительства выступали за уделение большего внимания координации деятельности международных субъектов и выделение большего объема ресурсов на эти цели. Кроме того, краткосрочное планирование деятельности в основном завершилось, и в Индонезии и на Мальдивах правительства стали брать на себя большие финансовые обязательства, что способствовало координации. Это также способствовало уменьшению текучести кадров в интересах обеспечения непрерывности работы. Кроме того, учреждения Организации Объединенных Наций оказывали прямую поддержку правительенным координационным органам, включая предоставление поддержки Индонезии, Шри-Ланке, Мальдивам и Таиланду в разработке государственных баз данных по вопросам помощи в области развития, управляемых правительством.

37. Были созданы объединенные координационные центры Организации Объединенных Наций в целях оказания помощи координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам в Индонезии, на Мальдивах и в Шри-Ланке в целях обеспечения согласованного и хорошо скоординированного подхода Организации Объединенных Наций в поддержку усилий правительства по восстановлению после стихийных бедствий. Координацию гуманитарной помощи и восстановление можно еще более улучшить за счет более активного участия учреждений, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, НПО и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. В Индонезии было создано отделение Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам восстановления для Ачеха и Ниаса в целях предоставления правительству поддержки в области координации, и оно предпринимает усилия в целях распространения своей деятельности на НПО. Потенци-

ал Организации Объединенных Наций по координации восстановления сыграл особо важную роль в содействии стратегическому планированию страновой группы, например, на основе разработки стратегий переходного периода в поддержку подготовленных правительством национальных планов восстановления в Мальдивах и Шри-Ланке, а в настоящее время подготовка подобной стратегии осуществляется для Ачеха и Ниаса.

38. В качестве Специального посланника Организации Объединенных Наций по преодолению последствий цунами бывший президент Соединенных Штатов Билл Клинтон содействует объединению усилий в глобальном масштабе. Его канцелярия, расположенная в Нью-Йорке, координирует усилия всей системы Организации Объединенных Наций на уровне штаб-квартир, работая в сотрудничестве с субъектами Организации Объединенных Наций и другими основными заинтересованными участниками, включая Всемирный банк, Международную федерацию обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО. Это осуществляется на основе различных механизмов, включая проводимые один раз в два месяца заседания Целевой группы по последствиям цунами при Междуурожденческом постоянном комитете — Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и регулярные консультации по вопросам политики с координаторами-резидентами/координаторами по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций и старшими должностными лицами департаментов и учреждений. Кроме того, на протяжении всего срока пребывания на своем посту Специальный посланник несколько раз в год созывает заседания Глобального консорциума по восстановлению после цунами, объединяющего в своих рядах национальные правительства, учреждения Организации Объединенных Наций, международные финансовые учреждения, консорциумы НПО и правительства стран-доноров в целях выявления общих первоочередных задач и содействия выработке общего подхода.

#### **Рекомендации**

39. **Специально созданные местные структуры управления процессом восстановления:** на основе проектирования специальных механизмов координации деятельности в целях восстановления после цунами с учетом недостаточности существующего потенциала правительства Организация Объединенных Наций должна разработать гибкую модель предоставления поддержки в координации усилий в целях восстановления, которая может быть быстро задействована сразу после стихийных бедствий. При разработке этой модели необходимо уделять надлежащее внимание удовлетворению потребности в решении следующих вопросов: отношения между системой Организации Объединенных Наций и другими субъектами; координация усилий по удовлетворению потребностей в ресурсах; разделение полномочий департаментов и учреждений в процессе восстановления; полномочия на принятие решений на местах; и эффективное включение НПО и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в работу действующих под руководством Организации Объединенных Наций механизмов координации деятельности после стихийных бедствий.

40. **Достаточные ресурсы:** необходимо выделять достаточные ресурсы в целях поддержки координации как на этапе восстановления, так и на этапе оказания чрезвычайной помощи.

41. **Участие НПО:** необходимо оказывать поддержку международным НПО в усилиях, осуществляемых ими в настоящее время в целях разработки и применения более эффективных механизмов координации деятельности НПО в контексте широкомасштабных мер по ликвидации последствий стихийных бедствий и более всестороннего включения в работу действующих под руководством Организации Объединенных Наций механизмов координации.

### **Различные модели правительственные учреждений в области гуманитарной помощи и восстановления**

42. То, что последствия цунами были различными, отчасти объясняется различной степенью подготовки пострадавших стран к стихийным бедствиям. Индия и Таиланд смогли принять эффективные меры реагирования на этапе чрезвычайной помощи благодаря тому, что в этих странах существуют хорошо функционирующие системы уменьшения опасности стихийных бедствий. Власти Таиланда оперативно действовали Закон о гражданской обороне 1979 года, что позволило им высвободить материальные и людские ресурсы и привести в действие четко отлаженный механизм принятия решений. В Индии в местах, где на общинной основе осуществляются инициативы по подготовке к стихийным бедствиям, погибло меньше людей, чем в тех местах, где таких мер не принималось.

43. В Индонезии, на Мальдивах и в Шри-Ланке были приняты новые чрезвычайные положения в целях регулирования мер реагирования и создания новых механизмов. В Шри-Ланке сразу после стихийного бедствия был создан Центр национальных операций и три целевые группы. Вместо Целевой группы по восстановлению страны, отвечавшей за долгосрочное восстановление, в январе 2006 года было создано Агентство по вопросам восстановления и развития. В Индонезии вместо центральных и провинциальных групп, координировавших ликвидацию последствий цунами, в апреле 2005 года было создано Агентство по восстановлению и реконструкции для Ачеха и Ниаса, на которое возложена задача по руководству восстановлением.

44. Важную роль играет твердое руководство со стороны национальных правительств, так же как и ясное распределение ролей, обязанностей, мандатов и полномочий между отраслевыми министерствами, специально созданными подразделениями и национальными и местными органами власти. Наряду с выполнением многих других функций твердое руководство может способствовать устранению узких мест в распределении помощи, таких, как таможенные пошлины и процедуры перечисления финансовых средств.

45. Были предприняты усилия в целях укрепления и поддержки национального потенциала по управлению процессом восстановления. Например, по линии Многостороннего донорского фонда для Ачеха и Ниаса, объем финансовых средств которого составляет более 500 млн. долл. США, правительству Индонезии предоставляется поддержка в осуществлении проектов реконструкции. Цели Фонда заключаются в обеспечении результативного скординированного предоставления финансовой поддержки, содействии эффективному транспарентному распределению средств и продвижении диалога по вопросам политики между правительством и донорами.

46. Хотя наличие четкого руководства на национальном уровне играет важнейшую роль, столь же важное значение имеет готовность к передаче полномочий из центра на провинциальный, окружной и местный уровни. Как показывает опыт, децентрализация привела к реальным изменениям в этом отношении. В Индии отдельный центральный орган отвечал за планирование и междепартаментскую координацию, но ответственность за осуществления программ в целях восстановления была возложена на органы общегосударственно го и окружного уровней. В отличие от этого, в Шри-Ланке у органов на уровне округов и подокругов иногда не было достаточных полномочий или потенциала для принятия самостоятельных мер и мобилизации и распределения ресурсов. В Индонезии возникла напряженность в отношениях между Агентством по восстановлению и реконструкции для Ачеха и Ниаса, провинциальными органами власти и центральными отраслевыми министерствами. Агентство признает необходимость децентрализации и в настоящее время осуществляет политику, направленную на развитие более тесных связей его персонала с органами на уровне округов и подокругов. Важнейшее значение имеет как наделение местных органов власти правами и возможностями, так и более эффективное участие местных общин.

#### **Рекомендации**

47. **Продолжение реформы учреждений по вопросам восстановления:** правительства ряда пострадавших стран привержены более четкому определению сферы полномочий своих центральных учреждений по вопросам восстановления и/или передаче дополнительных функций органам на уровне округов и подокругов. Необходимо ускорить осуществление этих усилий, включая удовлетворение потребности в укреплении странового потенциала по сокращению опасности стихийных бедствий на всех уровнях государственного управления, и учреждения Организации Объединенных Наций должны по-прежнему оказывать помощь в целях содействия проведению таких реформ.

48. **Уточнение правил и функций учреждений:** в контексте реконструкции необходимо уточнить и четко довести до сведения всех заинтересованных участников распределение функций, ответственности и полномочий национальных, провинциальных, окружных и местных органов государственного управления.

49. **Согласование законов и политики в целях содействия эффективному принятию мер реагирования на международном уровне:** пострадавшие государства должны пересмотреть свои законы и политику по вопросам стихийных бедствий в свете опыта, приобретенного в связи с цунами, принимая при этом во внимание, сколь эффективно законы и политика обеспечивали регулирование международной помощи и до какой степени существующие механизмы допускают участие в них национального гражданского общества. В процессе разработки новых законов и политики правительства должны стремиться к устранению препятствий, таких, как обременительные таможенные правила или положения о закупках, на пути эффективного предоставления помощи. Программа по международному праву, правилам и принципам в области ликвидации последствий стихийных бедствий может способствовать согласованию такой политики.

## **Оценка ущерба и потребностей**

50. Точная оценка играет жизненно важную роль для успешного принятия мер реагирования. Такие оценки играют ключевую роль в определении показателей ущерба, потерь и потребностей, обеспечивая основу для мобилизации финансовой поддержки. Они также позволяют определить приоритетные задачи для удовлетворения неотложных потребностей и осуществления долгосрочного восстановления и обеспечивают документальный учет социально-экономических и финансовых последствий стихийного бедствия для проведения сравнения по странам и пропаганды большего вложения средств в уменьшение опасности стихийных бедствий до их наступления. Эффективные оценки могут также заложить основу для координации усилий на этапе осуществления.

51. На основе различных оценок по секторам и географическим регионам были выявлены неотложные потребности в связи с ликвидацией последствий цунами. По общему признанию, эти многочисленные усилия могли бы быть более скоординированными, могли бы найти более широкое применение, и в некоторых случаях могли бы осуществляться более своевременно.

52. На основе многочисленных страновых оценок был подготовлен Срочный призыв Организации Объединенных Наций, на который оперативно ответили доноры, выделив средства в значительном объеме всего через несколько дней после стихийного бедствия. В этот призыв также были включены потребности в скорейшем восстановлении в области поддержки средств к существованию, например на основе осуществления программ «за работу — наличными». В ответ на просьбы правительства в Индии, Индонезии, на Мальдивах и в Шри-Ланке в рамках всеобъемлющих оценок ущерба и потребностей, проведенных Всемирным банком совместно с Азиатским банком развития, учреждениями Организации Объединенных Наций, правительственными партнерами и другими донорами и организациями, были выявлены долгосрочные потребности. Удовлетворение потребностей в финансовых средствах, выявленных на основе этих оценок, также было очень впечатляющим, хотя Мальдивы испытывают нехватку средств на сумму более 100 млн. долл. США.

53. Получение точной оценки потребностей в скорейшем восстановлении играет ключевую роль в управлении процессом перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и реконструкции. Однако это по-прежнему проблематично, и Организация Объединенных Наций и ее партнеры продолжают изучение путей улучшения этого аспекта процесса оценки. Например, отсутствие стандартизированной методологии оценки потребностей в скорейшем восстановлении затрудняет планирование. Этот вопрос будет рассматриваться в следующем году Международной платформой восстановления — инициативой, внедренной в мае 2005 года в целях содействия разработке стандартизованных методологий и повышения эффективности координации восстановления после стихийных бедствий.

54. Одна из основных проблем в проведении точных оценок связана с жесткими сроками. Базовые данные могут быть изначально неудовлетворительными или же данные могут быть уничтожены. Тем не менее правительства и учреждения по оказанию помощи должны оперативно представить показатели ущерба и потребностей, с тем чтобы использовать к своей выгоде сиюминут-

ную озабоченность мировой общественности. Например, в Индонезии после цунами правительство пожелало использовать совещание доноров, которое уже было запланировано на начало января, для сбора средств на цели восстановления. Для этого потребовалось начать оценку сразу после цунами, когда уже осуществлялись имеющие жизненно важное значение операции по оказанию чрезвычайной помощи.

55. Ликвидация последствий цунами также показала, что совместные оценки могут способствовать повышению эффективности координации помощи, поскольку в процессе их проведения учреждения обсуждают планы оказания поддержки в целях восстановления. С учетом большого числа учреждений, которые обычно направляют своих представителей в отдельно взятую страну, проведение совместных оценок может привести к образованию громоздких групп. Тем не менее, совместное проведение таких оценок имеет важное значение для того, чтобы избежать перегрузки правительственных органов при удовлетворении многочисленных просьб о представлении информации, а также не допустить переоценки потребностей одних общин при игнорировании потребностей других общин.

56. Ясно, что с течением времени показатели потребностей изменяются по мере того, как после начала процесса восстановления появляется более подробная информация. Это говорит о том, что процесс оценки должен быть перманентным. Однако оценки ущерба и потребностей, как правило, представляют собой одноразовое мероприятие, результаты которого не обязательно обновляются. Это может привести к ограничению гибкости и дублированию в планировании на этапе восстановления. В некоторой мере межучрежденческие годовые отчеты по пострадавшим странам обеспечили возможность для переоценки потребностей с учетом достигнутого прогресса, выявления пробелов и установления приоритетных задач на второй год этапа восстановления. Например, в годовом отчете Индонезии содержались уточненные показатели ущерба и потерь, скорректированные с учетом роста цен, и в него была добавлена оценка для Ниаса и включена информация о потребностях затронутых конфликтом районов Ачеха. Задержки в процессе планирования восстановления также привели к возникновению новых потребностей, таких, как потребности во временных убежищах в Ачехе из-за отсутствия быстрого прогресса в строительстве постоянного жилья.

57. Уделение повышенного внимания наблюдению за изменением потребностей должно сопровождаться неослабным осуществлением усилий в целях проведения более содержательных консультаций с пострадавшими общинами. Например, в Ачехе предпринимались существенные усилия в целях замены утерянных рыболовецких судов. Однако благодаря годовому отчету было установлено, что многие суда непригодны по своему размеру, конструкции и прочности. С другой стороны, благодаря эффективным консультациям с общинами была произведена быстрая замена ручных тракторов в Ачехе в целях улучшения подготовки почвы и восстановления отдельных земель, пострадавших от морских солей. Создание общей базы данных бенефициаров и проведение подробных консультаций с ними будет в значительной мере способствовать лучшему удовлетворению потребностей общин за счет оказания помощи. Повышение эффективности осуществляемых усилий по обработке исходных данных и сбору новых данных также имеет особо важное значение для эффективной своевременной оценки потребностей. Широко распространенные базы данных

с социально-экономическими показателями, такие, как «DevInfo», позволят устранить некоторые из этих пробелов за счет облегчения обмена данными между заинтересованными участниками. В большинстве из пострадавших стран отмечаются серьезные пробелы в этих областях.

#### **Рекомендации**

58. **Методология оценки потребностей на этапе восстановления.** Следует разработать последовательную методологию оценки потребностей на раннем этапе восстановления. Она должна предусматривать создание механизмов, делающих возможным более широкое участие населения как в оценке, так и в планировании.

59. **Доступ к важнейшей информации.** Учреждения по оказанию помощи должны активизировать свою поддержку национальных механизмов в деле разработки базовых данных и обеспечения сбора текущих данных, а также работы по проведению анализа на этапе восстановления в целях обеспечения более эффективной оценки потребностей в чрезвычайной помощи и восстановлении. Организация Объединенных Наций должна оказывать систематическую поддержку правительствам в этих вопросах в рамках своих операций по восстановлению.

60. **Оценка совместных потребностей.** Оценкой потребностей в области чрезвычайной помощи и восстановления должны по возможности заниматься межучрежденческие группы, и эта работа должна проводиться на базе эффективных протоколов и механизмов своевременного обмена информацией во избежание пробелов и дублирования. Такая оценка должна периодически обновляться для обеспечения лучшего понимания меняющихся потребностей и корректировки программ. Создание совместной базы данных с участием существующих государственных структур может в значительной степени облегчить достижение согласованности.

#### **Транспарентность и подотчетность перед донорами, в том числе отслеживание финансовых данных и информирование о них, контроль и оценка и анализ достигнутого прогресса**

61. Для обеспечения финансовой транспарентности и подотчетности был разработан ряд инструментов. С помощью системы отслеживания расходов осуществляется контроль за оказанием финансовой помощи в рамках Срочного призыва к оказанию помощи, а также за расходами каждого учреждения, страны, сектора и проекта. В Индонезии, на Мальдивских Островах, в Шри-Ланке и Таиланде базы данных о помощи в целях развития позволяют отслеживать международную помощь в целях долгосрочного восстановления. Эти базы данных, существующие в электронной форме, дают возможность правительству и их партнерам контролировать результаты осуществления проектов и отслеживать ресурсы, поступающие из всех источников, создавая новые критерии подотчетности и транспарентности, а также служа инструментом планирования развития.

62. Успех этих систем в немалой степени зависит от добровольного и регулярного обновления своих данных всеми учреждениями и донорами. Техничес-

ские проблемы в работе баз данных иногда осложняют ввод таких данных, и в настоящее время предпринимаются усилия по их адаптации с учетом имеющихся потребностей пользователей.

63. Эти инициативы дополняют усилия по содействию подотчетности на национальном уровне. В Индонезии для контроля за управлением, операциями и распределением средств Агентства по восстановлению и реконструкции были созданы две независимые комиссии, отчитывающиеся непосредственно перед президентом. В рамках Агентства была создана группа по борьбе с коррупцией в целях предупреждения и расследования случаев коррупции и создания местного потенциала для выявления, расследования и предупреждения этого явления. На Мальдивских Островах надзор за работой Национального центра ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет Совет попечителей под руководством Генерального ревизора. Проводятся периодические проверки в целях обеспечения транспарентности и эффективного использования средств. Еще одним важным аспектом обеспечения подотчетности являются механизмы закупок и распределения средств в своей работе, опирающиеся на стандартизованные процедуры торгов, закупок и оплаты. В Шри-Ланке Национальное агентство по закупкам является независимым регулирующим органом, который контролирует закупки.

64. Сообщество НПО также уделяет большое внимание вопросам подотчетности перед своими донорами, и многие НПО, а также их консорциумы выпускают периодические доклады об отчетности для широкого распространения. Несмотря на различия между этими докладами с точки зрения степени детализации, большинство из них содержит данные об объеме мобилизованных и израсходованных денежных средств, цели этих расходов и долгосрочных планах в отношении остающихся средств.

65. Однако только финансовая транспарентность не может в полной мере гарантировать подотчетность — решающее значение имеют также проверки, оценки и контроль. Коалиция по оценке последствий цунами, которая представляет широкую коалицию учреждений системы Организации Объединенных Наций, доноров, НПО и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, провела общесекторальные оценки по пяти тематическим областям. Эти первоначальные итоги были опубликованы в декабре 2005 года, а окончательные доклады будут подготовлены в середине 2006 года.

66. Система оценки и контроля результатов работ по ликвидации последствий цунами также имеет целью укрепление подотчетности. С помощью этой системы контроля, которая на период 2006–2010 годов охватывает Индию, Индонезию, Мальдивские Острова, Шри-Ланку и Таиланд, будет контролироваться ход работы и проводиться оценка результатов долгосрочного восстановления. В этом процессе, который начался в мае 2006 года, участвуют правительства пяти наиболее пострадавших стран, учреждения системы Организации Объединенных Наций, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, НПО и доноры. Правительства согласовали основной набор общих показателей воздействия по всем указанным странам, а также по отдельным странам. Правительства также договорились к концу 2006 года подготовить первый обобщенный доклад. Важно обеспечить надлежащее финан-

сированием этих усилий, а также разработку правительствами эффективных страновых планов действий для обеспечения их осуществления.

67. Для укрепления внутренних систем финансового мониторинга и контроля учреждения системы Организации Объединенных Наций устанавливают партнерские отношения с частным сектором. Для укрепления механизмов отчетности компания «Прайс Уотерхаус Куперс» выделила Организации Объединенных Наций бесплатно 8000 часов рабочего времени. Компания «Делойт консалтинг» также бесплатно предоставила Программе развития Организации Объединенных Наций 21 000 часов для укрепления систем отчетности и процесса закупок.

68. Некоторые учреждения системы Организации Объединенных Наций и НПО имеют собственные механизмы контроля, оценки и проверки. Большинство НПО и учреждений системы Организации Объединенных Наций выпустили открытые годовые доклады о финансировании и расходах на ликвидацию последствий цунами, а также провели независимые оценки своих ответных мер в связи с цунами, разместив их для открытого доступа на своих веб-сайтах. В учреждениях системы Организации Объединенных Наций беспрецедентные масштабы и интенсивность приобрели внутренние и внешние проверки их операций по ликвидации последствий цунами. Необходимо широко распространять информацию об этих мерах и обмениваться ею с бенефициарами.

#### **Рекомендации**

69. **Поддержка базы данных о помощи в целях развития.** Все местные и международные организации, включая НПО, которые участвуют в восстановительных работах после разрушительного цунами, должны предоставлять системам баз данных о помощи в целях развития всеобъемлющую информацию и регулярно обновлять ее. Донорам следует последовательно поддерживать усилия по дальнейшему развитию баз данных.

70. **Поддержка системы оценки и контроля результатов работ по ликвидации последствий цунами.** Правительства Индонезии, Шри-Ланки, Индии, Мальдивских Островов и Таиланда предприняли важный шаг, одобрав в мае 2006 года проведение оценки результатов. Теперь следует незамедлительно подготовить национальные планы действий для обеспечения их эффективного осуществления. Правительствам стран-доноров следует обеспечить финансовую поддержку этой важной инициативы.

71. **Обеспечение доступности информации, касающейся подотчетности, для гражданского общества.** В координации с принимающими правительствами Организации Объединенных Наций следует существенно активизировать свои усилия по распространению среди бенефициаров информации о мерах, касающихся подотчетности, и состояниях осуществления программ восстановления.

#### **Укрепление устойчивости: вовлечение местных общин в процесс восстановления**

72. Участие бенефициаров в процессе восстановления и их ответственность в этих вопросах являются одновременно важнейшим аспектом подотчетности и предпосылкой его эффективности и устойчивости. В разработке и осуществле-

нии программ восстановления затронутые цунами общины должны играть ведущую роль. Возможны самые различные формы такого участия. Общины могут вносить свой вклад на этапе планирования, руководить разработкой проектов и брать на себя ответственность за осуществление, мониторинг и оценку.

73. Участие общин может приносить немало выгод, включая содействие обеспечению устойчивых и надлежащих результатов, создание потенциала на местном уровне, совершенствование управления, увеличение социального капитала, содействие поиску разумных с экологической точки зрения решений, поддержку усилий по вовлечению маргинализированных групп населения и содействие эффективному осуществлению проектов.

74. Однако эффективное участие требует времени и усилий. Для этого необходимо разумно сочетать работу по содействию быстрому восстановлению и обеспечению того, чтобы общины играли ведущую роль, а программы были направлены на создание потенциала.

75. Разумеется, в связи с тем, что вопросами развития с опорой на общины занимаются многие учреждения, существуют самые различные подходы в этой области. Это ведет к непоследовательности и дублированию, а также несоблюдению некоторыми общинами сроков проведения совещаний с многочисленными учреждениями и НПО. Правительства и партнеры по осуществлению должны лучше координировать такие усилия. Полезно было бы также разработать последовательную и продуманную стратегию распространения информации в рамках операций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению.

76. Формы участия общин в работах по восстановлению после разрушительного цунами отличаются большим разнообразием. В Шри-Ланке, например, планируется создать сельские консультативные комитеты по реабилитации, которые будут привлекать бенефициаров к осуществлению и контролю за восстановлением. Еще одна осуществляемая в Шри-Ланке инициатива предусматривает поддержку дискуссий в целевых группах, организуемых более чем в 1000 деревень в целях выявления потребностей в области расселения и восстановления источников средств к существованию, а также обмена информацией между бенефициарами и учреждениями. В Индонезии деревням выдаются субсидии на удовлетворение потребностей, касающихся инфраструктуры, базовых услуг или источников средств к существованию, с учетом установленных ими приоритетов, а также в консультациях с местными общинами сооружаются временные школы. В Индии представители общин занимаются строительством, мониторингом, эксплуатацией и обслуживанием систем водоснабжения и санитарии.

### **Рекомендация**

77. **Развитие с опорой на общины.** Несмотря на великолепные инициативы по поощрению консультаций с представителями общин и распространению информации среди бенефициаров, программы отличаются неоднородностью, нескоординированностью и не пользуются достаточно высоким приоритетом. Осуществляемые в настоящее время усилия по децентрализации восстановительных работ и осуществлению законодательства, касающегося уменьшения опасности стихийных бедствий, позволяют сделать особый акцент на взаимодействие с местными общинами и обмен информацией. Государственным

должностным лицам и страновым группам Организации Объединенных Наций следует разработать планы активизации этих усилий.

### **Диверсификация экономики и создание источников средств к существованию**

78. Основными элементами процесса восстановления являются программы восстановления источников средств к существованию и диверсификации экономики. Самым серьезным образом цунами затронуло преимущественно прибрежные сельские общины, зависящие от рыболовства и других природных ресурсов. Восстановление источников средств к существованию должно предусматривать, в частности, воссоздание физической инфраструктуры, а также развитие систем подготовки и привития навыков в целях уменьшения экономической уязвимости в будущем. Кроме того, с помощью программ необходимо решать проблемы неравенства с гендерной и этнической точек зрения.

79. В целом был достигнут довольно значительный прогресс в создании источников средств к существованию. В Шри-Ланке 70–85 процентов пострадавших домашних хозяйств за год восстановили свои основные источники доходов. Однако осуществлению многих программ препятствует слабая координация и недостаточное объединение усилий различных учреждений. Кроме того, требуется дополнительная работа для обеспечения надлежащего инициативного участия общин в восстановлении источников средств к существованию, что в долгосрочной перспективе гарантировало бы их устойчивый характер. Необходимо также более оперативно, чем это имеет место в настоящее время, разрабатывать программы обеспечения источников средств к существованию, поскольку домашние хозяйства начинают восстанавливать свои источники средств к существованию в течение нескольких дней, а не месяцев после катастрофы.

80. В Индонезии предпринимаются попытки с помощью небольших субсидий и субсидируемых займов объединить программы финансирования и обучения в интересах восстановления малого бизнеса и экономического развития на местном уровне. Для поддержки восстановительных и других работ нужны самостоятельные учреждения по микрофинансированию, могущие содействовать инвестициям в сферу самостоятельной занятости и созданию рабочих мест и одновременно предложить отдельным лицам и группам лиц с низким доходом средства диверсификации источников доходов и регулирования экономических рисков.

81. Долгосрочное экономическое планирование в различных странах ведется по-разному. В Индии используется поэтапный подход, который охватывает краткосрочный период продолжительностью в один год, когда проводятся мероприятия по восстановлению прежних уровней доходов; среднесрочный период продолжительностью от года до трех лет, когда осуществляются программы содействия диверсификации экономики, особенно в интересах молодежи и женщин; и долгосрочный период, когда проводятся мероприятия по увеличению доходов и обеспечению их справедливого распределения, что требует политических и институциональных реформ. На Мальдивских Островах задача инвестиционного проекта, реализация которого начнется в 2007 году, заключается в расширении диверсификации экономики в целях укрепления

экономической стабильности, достижения более справедливого распределения доходов и обеспечения устойчивого роста. В Шри-Ланке утверждены три от части дублирующих друг друга этапа: предоставление субсидий на первоначальном этапе с последующим осуществлением программ оплаты труда наличными, которые постепенно заменяются программами микрофинансирования и другими программами.

82. Растет признание необходимости объединения различных мероприятий, проводимых неправительственными организациями, общинными организациями, частным сектором и другими субъектами. В Индии, например, получают развитие общинные консультативные центры, помогающие осуществлять наблюдение за ходом мероприятий и служащие объединяющим фактором экономического развития. Эти центры могли бы предоставлять комплексные услуги по всем основным элементам работы по восстановлению источников средств к существованию и в перспективе могли бы служить моделью, способной содействовать более эффективной координации, объединению и оптимальному использованию ресурсов и обеспечению устойчивости на долгосрочный период.

#### **Рекомендации**

83. **Уделение внимания на первоначальном этапе обеспечению источников средств к существованию.** Вопросы защиты и восстановления источников средств к существованию должны решаться по возможности в кратчайшие сроки после катастрофы, и практически срочные призывы должны предусматривать программы скорейшего восстановления источников средств к существованию.

84. **Укрепление координации.** В условиях отсутствия эффективного обмена информацией и координации, нехватки всеобъемлющих перечней участников программ восстановления источников средств к существованию в предпринимаемых усилиях имеют место недостатки и дублирование. Хотя лучше всего координацию проводить на местном уровне, Организации Объединенных Наций следует поощрять развитие координационной функции для распространения информации о программах обеспечения средств к существованию после стихийных бедствий.

85. **Диверсификация экономики и долгосрочное экономическое планирование.** Правительства пострадавших стран, международные финансовые учреждения и учреждения системы Организации Объединенных Наций должны укреплять сотрудничество для обеспечения более широкого внедрения программ создания источников средств к существованию на национальном уровне в работу по долгосрочному планированию, особенно тех из них, которые со-действуют диверсификации экономики. Весьма ограниченно идет процесс интеграции разработанных на низовом уровне программ обеспечения источников средств к существованию и более широких экономических стратегий. Кроме того, необходимо более тщательно изучить возможности, которые открывают новаторские финансовые услуги, учитывая их преимущества с точки зрения экономического развития на местном уровне. Такой подход призван компенсировать усилия по замене основных фондов.

## **Уменьшение опасности, раннее предупреждение о цунами и включение вопросов предупреждения в планирование развития**

86. Важными компонентами более эффективного восстановления нормальной жизни являются шаги, направленные на уменьшение опасности стихийных бедствий в будущем и создание более надежных структур. Большие успехи достигнуты в создании систем раннего предупреждения, но не вполне ясно, насколько более надежны строящиеся дома и создаваемые инфраструктуры, повышена устойчивость к рискам источников средств к существованию, улучшена система землепользования, рационально используется окружающая среда и усовершенствованы системы ликвидации последствий стихийных бедствий.

87. При поддержке международных учреждений правительства предпринимают согласованные усилия для создания систем предупреждения о цунами и ликвидации их последствий. При этом они используют результаты оценок национального и местного потенциала с точки зрения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, оценки технологических потребностей и создания национальных механизмов предупреждения о цунами и смягчения их последствий.

88. В рамках Межправительственной океанографической комиссии был сформирован механизм создания региональной системы раннего предупреждения о цунами. На базе существующих метеорологических систем в оперативном порядке была создана временная консультативно-информационная сеть; в эту сеть входят страновые координационные центры, получающие информацию о грядущих стихийных бедствиях. Совершенствуются системы наблюдения и предупреждения, и к июлю 2006 года должно быть завершено создание системы первоначального предупреждения. Всесторонние оценки потребностей в рамках национальных планов предупреждения и принятия ответных мер, которые были проведены для 16 стран, выявили множество пробелов и серьезные различия между странами с точки зрения достигнутого прогресса. Результаты этих оценок используются для придания целенаправленного характера помощи при разработке национальных планов.

89. Из 29 стран, участвующих в системе предупреждения о цунами в Индийском океане, 20 не имеют национальных планов создания системы раннего предупреждения о цунами и ликвидации их последствий. Для ускорения прогресса в этом направлении в марте 2006 года консорциум международных партнеров предложил консультативную помощь правительствам, испытывающим трудности в создании национального потенциала.

90. Кроме того, предпринимаются усилия по повышению уровня информированности общественности и оказанию поддержки на уровне общин в вопросах уменьшения опасности стихийных бедствий с помощью практикумов, учебных занятий, использования продукции средств массовой информации и школьных программ. Все большее признание получает тот факт, что система раннего предупреждения о цунами должна быть увязана с системами предупреждения о других стихийных бедствиях и прочно опираться на широкий подход к решению проблем уменьшения опасности стихийных бедствий. Крайне важно также, чтобы такие системы могли направлять предупреждения, содержащие исчерпывающую информацию, наиболее уязвимым общинам.

91. Необходимо укреплять взаимосвязь между учреждениями по ликвидации последствий стихийных бедствий, организациями, решающими технические вопросы раннего предупреждения, и лицами, занимающимися вопросами планирования, в целях последовательного уменьшения грозящей различным странам опасности стихийных бедствий в соответствии с Хиогской рамочной программой действий на 2005–2015 годы<sup>1</sup>.

#### **Рекомендации**

92. **Уменьшение опасности и планирование гуманитарной помощи и развития.** Вопросы уменьшения опасности стихийных бедствий должны учитываться в процессе планирования чрезвычайной помощи и развития, в том числе при оценке потребностей. Хотя большинство учреждений и НПО согласны с этим, на практике это предложение не реализуется. Всем гуманитарным организациям и организациям в области развития следует в безотлагательном порядке пересмотреть свои процедуры работы, сделав при этом надлежащий акцент на реализацию принципов уменьшения опасности стихийных бедствий, сформулированных в Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы<sup>1</sup>.

93. **Предупреждение о цунами, расширенная повестка дня по вопросу уменьшения опасности стихийных бедствий и создание национального потенциала.** Системы предупреждения о цунами, которые должны быть увязаны с системами предупреждения о других стихийных бедствиях, требуют укрепления на основе комплексного подхода к уменьшению опасности стихийных бедствий. Национальные планы создания систем предупреждения должны предусматривать средства направления предупреждений, а также меры по ликвидации и смягчению последствий стихийных бедствий, информированию общественности и работу на уровне общин в связи со стихийными бедствиями. Правительства ряда стран недавно приняли или рассматривают вопрос о принятии законодательства, касающегося ликвидации последствий стихийных бедствий. Эти процессы нуждаются в ускорении, и правительствам следует использовать предложение межправительственного консорциума об оказании помощи в выработке эффективных национальных планов действий.

94. **Роль Межправительственной координационной группы по созданию системы предупреждения о цунами в Индийском океане и смягчению их последствий.** Межправительственная координационная группа должна играть роль главного механизма региональной координации, который следует по возможности активно использовать в более широких рамках деятельности по ликвидации последствий стихийных бедствий и развитию.

#### **Права человека: равенство, гендерные факторы, уязвимые общины, включение принципов соблюдения прав человека в программы оказания гуманитарной помощи**

95. При всей серьезности возможных последствий стихийных бедствий для прав пострадавшего населения, в энергичном стремлении оказать чрезвычайную помощь в связи со стихийным бедствием основанный на соблюдении прав человека подход иногда отодвигается на задний план. Стихийное бедствие может усугубить существовавшие ранее факторы уязвимости. Перемещенные

внутри страны лица, как правило, размещаются во временных лагерях либо бараках, что создает условия, чреватые нарушением прав человека. Нарушения в процессе распределения помощи также могут вызывать озабоченности в отношении соблюдения прав человека.

96. Опыт проведения многочисленных операций по восстановлению выявил ряд озабоченностей в этом отношении. Такие озабоченности вызывают неравнoprавный доступ к помощи, дискриминацию при ее оказании, недобровольное перемещение в поселения и лагеря или недопущение в них, насилие по признаку пола, отсутствие доступа к образованию, утрату документов, отсутствие возвращения собственности и слабое участие бенефициаров в процессе принятия решений.

97. В рамках усилий по ликвидации последствий цунами некоторые из этих явлений, как представляется, также имеют место. Например, сложившиеся ранее модели маргинализации и дискриминации влияют на распределение помощи. Соблюдение справедливости при оказании помощи также вызывает вопросы, поскольку, как представляется, пострадавшее от цунами население в не-пропорционально большей степени пользуется щедрыми программами помощи по сравнению с общинами, которые напрямую были затронуты им меньше, но в силу других причин по-прежнему относятся к категории нуждающихся и маргинализированных слоев населения.

98. Международные учреждения могут добиваться того, чтобы восстановительные работы проводились на основе уважения и поощрения прав человека. В настоящее время завершается работа над оперативными руководящими принципами защиты прав человека в условиях стихийных бедствий с уделением особого внимания перемещенным внутри страны лицам. Эти принципы были сформулированы на основе Всеобщей декларации прав человека и других конвенций и дополняют принятые стандарты, такие, как Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>2</sup>, разработанная в рамках проекта «Сфера» Хартия гуманитарной помощи и минимальных стандартов в борьбе со стихийными бедствиями, Кодекс поведения для движения Международного Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО в оказании чрезвычайной помощи в условиях стихийных бедствий и разработанный Межучрежденческим постоянным комитетом программный документ по вопросу о перемещенных внутри страны лицах.

99. Однако правительства совместно несут главную ответственность за оказание помощи и защиту пострадавшего населения, которое имеет право искать и получать помощь и защиту у своих правительств. Как международные, так и местные негосударственные субъекты должны признать этот факт и в полной мере сотрудничать с национальными властями в оказании помощи.

100. Советник по правам человека, прианный страновой группе Организации Объединенных Наций в Шри-Ланке, помог в разработке успешных инициатив, основанных на соблюдении прав человека. Советник по правам человека тесно взаимодействовал с Комиссией по защите прав человека Шри-Ланки в развитии и поддержке деятельности группы по наблюдению за оказанием чрезвычайной помощи, которая рассмотрела более 19 000 жалоб бенефициаров, организовала поездки на места и провела информационно-пропагандистскую работу с должностными лицами на местах и общенационального уровня. Национальная комиссия по защите прав человека сотрудничала также с Организаци-

ей Объединенных Наций в проведении консультаций в 1100 пострадавших общинах, по итогам которых был подготовлен важный доклад о потребностях и жалобах населения.

101. Еще одной причиной озабоченности является обеспечение того, чтобы женщины наравне со всеми пользовались плодами восстановления. Сложившиеся методы оказания помощи в обеспечении средств к существованию, возможно, ограничивают способность различных учреждений разрабатывать программы соблюдения принципа справедливости. Иногда при определении приоритетов программ за основу берутся, скорее, соображения сравнительной простоты оказания помощи с материально-технической точки зрения, чем результаты оценки сравнительных потребностей. Потребности мужчин в средствах к существованию удовлетворяются в основном путем предоставления лодок, сетей, семян и инструментов с помощь проектов непосредственной замены основных фондов. В то же время для удовлетворения потребностей женщин в средствах к существованию нередко требуются связи с международными рынками или участие в надомном производстве, предполагающем наличие в доме соответствующего пространства. Несвоевременное предоставление кровла может слишком сильно подорвать возможность женщин в обеспечении себя средствами к существованию.

102. Стандартные пакеты помощи, как правило, не всегда предполагают своевременное удовлетворение особых потребностей уязвимых групп, включая женщин, пожилых людей и инвалидов, особенно на этапе чрезвычайной помощи. На этапе восстановительных работ учреждения создали тематические рабочие группы, в том числе для решения гендерных проблем, что помогло им в удовлетворении потребностей в различного рода помощи. При всей полезности таких усилий должностные лица Организации Объединенных Наций и местные власти могли бы более эффективно решать эти вопросы, если бы на самом раннем этапе они располагали большим объемом статистической информации о бенефициарах в разбивке по возрасту и полу, а также другой важной информацией.

### **Рекомендации**

103. **Руководящие принципы оперативной деятельности.** Новые руководящие принципы оперативной деятельности по защите прав человека в ситуациях стихийных бедствий следует широко распространять и добиваться их соблюдения всеми участниками работ по ликвидации последствий цунами. Правительствам, международным организациям и НПО следует разработать план соблюдения этих принципов в рамках своей оперативной деятельности по ликвидации последствий стихийных бедствий.

104. **Более справедливое оказание помощи.** Правительствам, донорам и учреждениям-исполнителям следует тщательно изучить воздействие программ оказания помощи на имеющиеся факторы уязвимости и модели дискrimинации, а также на соблюдение принципа справедливости в отношении различных слоев населения. Программы оказания помощи должны демонстрировать, каким образом они содействуют соблюдению принципов справедливости в рамках общин и между ними.

**105. Поддержание специальных усилий по решению гендерных вопросов.**

Учреждения системы Организации Объединенных Наций, правительства стран, находящихся в затронутом регионе, и государства-члены должны постоянно поддерживать усилия, призванные обеспечить учет гендерных аспектов в процессе восстановления, в том числе путем более активного сбора статистической информации о пострадавшем от цунами населении в разбивке по возрасту и полу, а также другой соответствующей информации.

**Экологические факторы уменьшения опасности стихийных бедствий и ликвидация их последствий**

106. Цунами имело колоссальные экологические последствия, одни из которых напрямую связаны с этим стихийным бедствием, а другие стали результатом восстановительных работ. Из-за недостаточного учета взаимосвязи между соображениями рационального использования окружающей среды и уменьшения опасности стихийных бедствий не были использованы возможности более эффективной нормализации обстановки.

107. В результате цунами образовалось невиданное количество завалов, являющихся источником экологической опасности в краткосрочной перспективе. Из-за плохо спланированной работы по удалению завалов возросла стоимость работ по расчистке территории и не были использованы возможности по рециркуляции мусора. И все же имеют место некоторые положительные примеры продуманной с экологической точки зрения работы. На Мальдивских Островах при осуществлении программ удаления завалов происходила очистка от опасных видов мусора (асбест, различные виды масел и медицинские отходы) и расчистка вызванных цунами завалов, а также строились новые центры по переработке мусора. Кроме того, правительства Мальдивских Островов и Индонезии создали форумы по проблемам удаления мусора в целях координации действий доноров, учреждений и национальных структур.

108. Принятые в спешке решения могут привести к колоссальным экологическим издержкам, многих из которых можно было бы избежать, обеспечив готовность и проявив большую решимость в вопросах планирования. В ряде случаев программы восстановления не учитывали долгосрочных экологических проблем. Например, спрос на древесину для целей восстановления истощает и без того находящиеся под угрозой исчезновения лесные ресурсы. Кроме того, неэффективные печи, используемые для производства кирпича, потребляют колоссальные объемы древесного топлива. Обеспечение древесиной и древесным топливом неизменно вызывает проблемы, однако четких стратегий неистощительного использования древесины разработано мало. Серьезные проблемы с точки зрения использования природных ресурсов создает также спрос на скальную породу, песок и гравий.

109. На состоявшемся в Каире в феврале 2005 года совещании представители всех пострадавших от цунами стран и оказывающих им помощь международных учреждений приняли руководящие принципы для реабилитации и восстановления после цунами («Каирские принципы»), в которых сформулированы руководящие положения относительно восстановления прибрежных районов (например, создание свободных от строительства зон, прилегающих к побережью, принятие строительного кодекса и сохранение заболоченных территорий,

мангровых зарослей, растительного слоя морского дна и коралловых рифов в качестве средств защиты). Некоторые правительства предпринимают усилия по реализации Каирских принципов. В Шри-Ланке, например, министерство по сохранению прибрежных районов предпринимает усилия для обеспечения соблюдения этих принципов в процессе восстановления. Аналогичные тенденции начали складываться в Таиланде и на Сейшельских Островах. Такие усилия вселяют надежду на выработку более перспективного подхода к решению экологических проблем.

### **Рекомендации**

**110. Эффективное использование экспертных знаний в области охраны окружающей среды.** Учреждения системы Организации Объединенных Наций и правительства пострадавших государств должны обеспечить эффективное использование экспертных знаний в области охраны окружающей среды на всех этапах ликвидации последствий стихийных бедствий до, а не после принятия важнейших решений.

**111. Учет вопросов охраны окружающей среды в процессе восстановления, планирования и осуществления.** Использование прочных строительных материалов и устойчивых видов строительства, а также содействие использованию альтернативных источников энергии будут находить более полное отражение в планах восстановления, если будут учитываться при оценке потребностей. Любой пересмотр методологий оценки потребностей должен содействовать постоянному учету этих соображений.

**112. Укрепление программ удаления мусора.** Учреждения системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации должны укреплять свои программы оказания помощи правительствам и общинам в проведении надлежащей сортировки, хранения, удаления и рециркуляции мусора, образовавшегося в результате цунами, а также разрабатывать комплексные стратегии долгосрочного удаления мусора.

**113. Руководство природоохранной деятельностью.** Учреждения системы Организации Объединенных Наций должны содействовать выработке стратегических основ природоохранной деятельности, служащих четким руководством для ключевых заинтересованных сторон в вопросах ответственности за состояние окружающей среды и ставящих во главу угла своих стратегий не столько усилия по предупреждению экологического ущерба, сколько ориентированные на перспективу усилия по эффективной нормализации ситуации.

### *Примечания*

<sup>1</sup> См. A/CONF.206/6 и Corr.1, глава I, резолюция 2.

<sup>2</sup> См. E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.