



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
20 May 2013
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестьдесят восьмая сессия
Пункт 70(а) предварительного 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 2013 года
Женева, 1–25 июля 2013 года
Пункт 5 предварительной повестки дня**
Специальная экономическая и
гуманитарная помощь и чрезвычайная
помощь в случае стихийных бедствий**

**Укрепление координации в области чрезвычайной
гуманитарной помощи Организации Объединенных
Наций**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад о координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи. Доклад представляется также во исполнение резолюции 67/87 Ассамблеи и резолюции 2012/3 Экономического и Социального Совета. Доклад охватывает период с июня 2012 года по май 2013 года.

В докладе излагаются основные тенденции и проблемы в области оказания гуманитарной помощи, имевшие место в прошедшем году, и анализируются два тематических вопроса: необходимость сокращения уязвимости и управления рисками и необходимость поощрения инноваций в гуманитарной деятельности. В докладе содержится обзор текущих усилий по улучшению координации и повышению оперативности оказания гуманитарной помощи, а также рекомендации в отношении дальнейших улучшений.

* A/67/252 и Add.1.

** E/2013/100.



I. Введение

1. Гуманитарные потребности в отчетном периоде, усугубленные гражданскими беспорядками, нарушениями прав человека и конфликтами, напоминают обо все более сложных и трудных условиях, в которых приходится оказывать гуманитарную помощь, и о необходимости более строгого соблюдения гуманитарных принципов, обеспечения своевременного доступа к пострадавшему населению и лучшей защиты гражданских лиц.

2. Согласно оценке общее число внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в результате вооруженных конфликтов и повсеместных проявлений насилия на конец 2012 года составляло 28,8 миллиона человек, то есть увеличение с 26,4 миллиона в 2011 году и самый высокий показатель из когда-либо зарегистрированных Центром по наблюдению за процессами внутреннего перемещения. Согласно оценке в 2012 году 2,1 миллиона ВПЛ смогли вернуться домой, однако появилось около 6,5 миллиона новых ВПЛ, что почти в два раза больше, чем в 2011 году. На конец 2012 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) обеспечивало защиту или оказывало помощь примерно 17,7 миллиона ВПЛ. В 2012 году стали беженцами более 1,1 миллиона человек, наибольший показатель за более чем десять лет. Число беженцев, охватываемых мандатом УВКБ, на конец 2012 года составляло 10,5 миллиона человек.

3. По данным Исследовательского центра по эпидемиологии стихийных бедствий в 2012 году произошло 310 бедствий, которые унесли жизни 9 300 человек, затронули 106 миллионов человек и причинили ущерб на сумму свыше 138 млрд. долл. США. Значительное сокращение числа пострадавших по сравнению с 2011 годом может быть отчасти объяснено тем, что в 2012 году не произошло какого-либо стихийного "мегабедствия". Несмотря на сокращение числа погибших, по данным Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения в результате стихийных бедствий новыми ВПЛ стали 32,4 миллиона человек в 82 странах, что почти вдвое превышает цифры по 2011 году. Кроме того, уже третий год подряд экономический ущерб от стихийных бедствий превышает 100 млрд. долл. США.

4. Как и в предыдущие годы, наблюдается увеличение спроса на гуманитарную помощь, в то время как оперативные условия для оказания такой помощи становятся все более сложными. Организации, оказывающие гуманитарную помощь, стали более многочисленными и разнообразными, пострадавшие государства, региональные организации и соседние страны укрепили свой потенциал реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации, а технические достижения дают возможность коммуникации с пострадавшим населением и меняют характер оказания помощи. В предстоящие годы международной системе настоятельно необходимо найти способы в полной мере задействовать возможности, открывающиеся в этих новых условиях, и выяснить, как эффективнее ответить на связанные с этим вызовы и требования.

II Обзор чрезвычайных гуманитарных ситуаций

A. Сложные чрезвычайные ситуации

5. Гуманитарная ситуация в Сирийской Арабской Республике резко ухудшилась, а число нуждающихся в помощи людей возросло в четыре раза с 1 миллиона в марте 2012 года до 4 миллионов к концу года. Согласно оценке по состоянию на 26 апреля 2013 года 6,8 млн. человек остро нуждались в помощи, в том числе около 4,25 миллиона внутренне перемещенных лиц. Еще 1,4 миллиона человек бежали от конфликта и стали беженцами в Иордании, Турции, Ливане, Ираке, а также в Египте и других частях Северной Африки.

6. Конфликт на севере Мали наряду с последствиями продовольственного кризиса и голода в регионе привел к перемещению с марта 2012 года более 467 000 человек (почти 292 700 ВПЛ и 175 300 беженцев в Мавритании, Нигере и Буркина-Фасо). Около 750 000 человек нуждаются в немедленной продовольственной помощи, а еще 1,3 миллиона человек живут в условиях отсутствия продовольственной безопасности. Примерно 4 миллионам человек по всей стране необходима помощь в области водоснабжения и санитарии, а 200 000 человек - помощь в области здравоохранения; кроме того, 200 000 детей не имеют доступа к образованию. Военные операции, инциденты, связанные с минами, и насилие со стороны вооруженных группировок продолжают создавать крайне нестабильную обстановку.

7. В Мьянме в результате межобщинных столкновений, которые имели место в штате Ракхайн в июне и октябре 2012, погибло 167 человек, было ранено еще 223 человека и было уничтожено 10 100 частных, государственных и религиозных зданий. По состоянию на 27 марта 2013 года 125 000 человек оставались перемещенными, и в девяти районах продолжал действовать комендантский час. 20 марта 2013 года межобщинные столкновения также произошли в Мейктиле в области Мандалай, в результате которых погибло 44 человека и более 12 000 человек были перемещены. В Центральноафриканской Республике в результате идущих с декабря 2012 году боев было перемещено, по состоянию на 7 мая 2013 года, более 222 000 человек (173 000 внутренне перемещенных лиц и 49 000 беженцев в Демократической Республике Конго, Республике Конго, Камеруне и Чаде).

8. За отчетный период также произошло обострение существующих сложных чрезвычайных ситуаций и конфликтов, что привело к дальнейшему росту числа перемещенных лиц. По состоянию на 31 марта 2013 года в результате военных действий между правительственными войсками и вооруженными группировками, такими как Движение 23 марта (М23), в Демократической Республике Конго насчитывалось около 2,6 млн. ВПЛ, в том числе 1,6 миллиона в Киву. Также расширился конфликт в Маниеме и Катанге с возобновившимися региональными последствиями в виде волн конголезских беженцев, прибывающих в Руанду и Уганду. Межплеменная вражда и конфликт между вооруженными группировками и Суданскими вооруженными силами в Дарфуре (Судан) привели к внутреннему перемещению примерно 237 000 человек и притоку около 27 000 беженцев в Чад. Также в Судане продолжался конфликт между правительством Судана и Народно-освободительным движением Судана (Се-

вер) в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил, который привел к перемещению примерно 1,3 миллиона человек, в том числе к 32 000 беженцев в Эфиопии и 197 000 в Южном Судане.

9. В Южном Судане находится 27 800 беженцев из Демократической Республики Конго, Эфиопии и Центральноафриканской Республики. В штате Джонглей, Южный Судан, с начала 2013 года в результате межэтнических боев более 12 400 человек стали вынужденными переселенцами, а еще десятки тысяч людей были, как полагают, затронуты этим конфликтом в труднодоступных районах. Еще более 1 миллиона беженцев из Сомали находятся в районе Африканского Рога (более 492 000 в Кении и более 240 000 в Эфиопии) и 1,1 миллиона ВПЛ в Сомали.

10. Межплеменная вражда в Йемене привела к перемещению в 2012 году еще 38 500 человек на севере страны (Хаджа). По всей стране перемещенными лицами остаются свыше 344 000 человек. В то время как более 80 процентов внутренне перемещенных лиц на юге вернулись домой, на севере страны, где около 322 450 человек остаются перемещенными лицами, вернулись домой лишь немногие. В Йемене находится 242 000 беженцев, причем около 95 процентов из Сомали, а также, по оценкам, 100 000 мигрантов, в основном из Эфиопии. Межклановое насилие и вооруженный конфликт, охватившие Минданао, Филиппины, привели к перемещению в 2012 году по меньшей мере 150 000 человек.

11. В Афганистане длительный вооруженный конфликт продолжает приводить к перемещению людей и сказываться на возвращении беженцев. В результате конфликта в Афганистане насчитывается около 534 000 ВПЛ, причем более 81 000 человек были перемещены лишь в отчетном периоде. По данным УВКБ около 2,5 миллиона афганских беженцев живут в Пакистане и Исламской Республике Иран. В 2012 году в Афганистан в рамках программы содействия добровольной репатриации, осуществляемой при поддержке УВКБ, вернулось более 94 300 беженцев, причем примерно 83 000 из Пакистана и 14 800 из Исламской Республики Иран, (что на 62 процента больше, чем в 2011 году). Тем не менее, ряд проблем, обусловленных отсутствием безопасности и политической неопределенностью в связи нынешним переходным периодом, вероятно, продолжают осложнять дальнейшее возвращение и ограничат возможности страны по приему возвращающихся беженцев.

12. В Пакистане эскалация в марте 2012 году боевых действий в долине Тирах Федерально-управляемых племенных территорий привела к новой волне перемещений населения. По состоянию на 7 мая 2013 года УВКБ было зарегистрировано около 80 000 новых перемещенных лиц. Хотя ежегодно продолжает возвращаться значительное число людей, около 1 миллиона перемещенных лиц остаются в Хайбер-Пахтунхве и на Федерально-управляемых племенных территориях.

13. В ноябре 2012 года 100 палестинских гражданских лиц и 4 израильских гражданских лица были убиты в ходе наихудшей вспышки насилия в израильско-палестинском конфликте со времени операции "Литой свинец" в 2009 году. Несмотря на некоторые изменения, внесенные израильскими властями в последние годы, блокада сектора Газа, которой вскоре исполнится семь лет, продолжает вызывать высокий уровень безработицы и отсутствие продовольственной безопасности, в результате чего большинство людей в Газе зависит от

помощи. С 2009 года неуклонно растет число сносов строений и перемещений населения в зоне С Западного берега на оккупированной палестинской территории. В 2012 году 886 палестинцев были перемещены и 598 принадлежащих палестинцам строений были снесены. По состоянию на 15 апреля 2013 года в 2013 году было снесено 156 строений и перемещено 309 человек.

14. Наметился некоторый положительный, но еще неустойчивый прогресс в мирных переговорах и возвращении перемещенных лиц в нескольких странах. 7 октября 2012 года правительство Филиппин и Исламский фронт освобождения моро, крупнейшая мусульманская повстанческая группа в стране, достигли исторического мирного соглашения, закладывающего основу для окончательного мирного соглашения, которое должно положить конец продолжающемуся четыре десятилетия вооруженному конфликту, который привел к гибели 120 000 человек. В Йемене около 143 000 лиц, перемещенных в результате боевых действий на юге, за период с середины 2011 года по середину 2012 года вернулись в Абьян, но оказались в трудной ситуации из-за огромных масштабов разрушений гражданских зданий и инфраструктуры, наземных мин и неразорвавшихся боеприпасов, отсутствия источников средств к существованию и услуг и слабых мер по обеспечению законности и безопасности. 18 октября 2012 года в Осло начались и в Гаване продолжились мирные переговоры между правительством Колумбии и Революционными вооруженными силами Колумбии. Однако поступающие со времени объявления о начале переговоров цифры указывают на тенденцию расширения военных действий и нападений на инфраструктуру.

В. Бедствия, связанные с опасными природными явлениями

15. Тайфун "Бофа", который 4 декабря 2012 года обрушился на восточный Минданао на Филиппинах, был самым серьезным с точки зрения человеческих жертв стихийным бедствием 2012 года. Правительственные источники сообщают, что по меньшей мере 1 900 человек погибли или пропали без вести и около 233 000 домов было повреждено. Более 6,2 миллиона человек пострадали, в том числе более 934 000 человек остались без крова. Однако многие полагают, что благодаря принятым мерам по обеспечению готовности, включая раннее предупреждение, упреждающую эвакуацию и предварительное развертывание основных предметов помощи и соответствующего персонала, больше жизней было спасено во время тайфуна "Бофа", чем во время тропического шторма "Ваши" на Филиппинах в 2011 году. И это несмотря на то, что во время тайфуна "Бофа" выпало в два раза больше осадков и скорость ветра в три раза превышала скорость ветра во время тропического шторма "Ваши".

16. Хотя в 2012 году континентом с наибольшим числом стихийных бедствий и человеческих жертв была Азия, 63 процента экономических потерь пришлось на Северную и Южную Америку. В основном это было связано с последствиями урагана "Сэнди", который обрушился на восточное побережье Соединенных Штатов Америки и Карибского бассейна в октябре 2012 года и нанес ущерб на сумму более 50 млрд. долл. США, а также с последствиями засухи, которая затронула 62 процента территории континентальной части Соединенных Штатов и нанесла ущерб в размере 20 млрд. долл. США.

17. Более 18 миллионов человек во всем регионе Сахеля, в том числе около 1,1 млн. детей, сталкиваются с опасностью серьезного хронического недоедания, продолжали страдать от последствий засухи, усугубляемых хронической нищетой, низкой продуктивностью сельского хозяйства и высокими ценами на продовольствие. Раннее предупреждение и быстрая мобилизация средств позволили оказать оперативную гуманитарную помощь девяти странам, что смягчило гуманитарные последствия. Например, с июня по сентябрь 2012 года около 5 миллионов человек ежемесячно получали продовольственную помощь. В 2012 году по всему региону Сахеля в центрах лечебного питания было госпитализировано 915 000 детей.

18. Нигерия пострадала от самого сильного наводнения за более чем 40 лет, в результате которого, по оценке правительства, 363 человек погибли, 2,1 миллиона человек стали зарегистрированными ВПЛ и около 7,7 миллиона человек пострадали от паводков. Пакистан вновь стал жертвой крупномасштабного наводнения, от которого пострадали около 5 миллионов человек, в том числе 473 человека погибли, 2 900 человек были ранены и 466 000 домов было повреждено. Наиболее серьезно пострадали Белуджистан, Пенджаб и Синд. От наводнения также пострадала Индия, где в июне 2012 года в Ассаме погибли более 100 человек и более 2 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома. В Афганистане в течение отчетного периода был зарегистрирован ряд стихийных бедствий различного масштаба, которые затронули жизни 280 000 человек и привели к повреждению или разрушению 35 000 домов.

19. В результате землетрясения 11 августа 2012 года в Исламской Республике Иран, которое стало самым разрушительным за отчетный период, погибло более 300 человек. 20 апреля 2013 года землетрясение магнитудой 7 баллов произошло в городе Янь провинции Сычуань Китая. По информации на 23 апреля 2013 года 193 человека погибли и примерно 12 200 были ранены. По данным департамента по гражданским делам провинции Сычуань пострадало около 2 миллионов человек в 115 уездах.

III. Прогресс в координации гуманитарной помощи

A. Укрепление механизма координации гуманитарной помощи

Потенциал и координация на местах

20. В 2012 году руководители Межучрежденческого постоянного комитета согласовали план действий, устанавливающий конкретные обязанности по реализации рекомендаций программы преобразований Комитета, касающихся улучшения руководства, координации и подотчетности при оказании гуманитарной помощи в штаб-квартире и на местах. Межучрежденческие миссии в Чад, Мьянму и Южный Судан позволили опробовать на местах новую политику и процедуры и выявить примеры передовой практики, которые могут быть использованы в других странах. В конце 2012 года были согласованы пять протоколов по программе преобразований и еще три должны быть согласованы в 2013 году. Для сотрудников на местах они являются практическим руково-

дством по поддержке усилий по улучшению коллективных действий в чрезвычайных гуманитарных ситуациях¹.

21. Чтобы обеспечить соответствующее руководство оказанием гуманитарной помощи с момента возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, был составлен реестр из 18 помощников Генерального секретаря и кандидатов уровня директора из шести входящих в Межучрежденческий постоянный комитет учреждений, которых в течение 72 часов можно направить для обеспечения контроля в случае крупномасштабного кризиса. Эффективное руководство остается важнейшим фактором в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. В 2012 году из резерва гуманитарных координаторов, в который включены опытные руководители гуманитарных операций, поддерживаемые Межучрежденческим постоянным комитетом, были заполнены 12 должностей координаторов-резидентов и координаторов гуманитарной помощи. Для оказания дополнительной поддержки впервые назначенным координаторам гуманитарной помощи были создана программа наставничества с привлечением бывших старших и опытных координаторов-резидентов/координаторов гуманитарной помощи, которые могут быть консультантами по управленческим, структурным и стратегическим вопросам. Создание межучрежденческого механизма быстрого реагирования поможет дополнительно поддержать развертывание старшего и опытного гуманитарного персонала после возникновения гуманитарного кризиса.

22. В 2012 году продолжалась деятельность по улучшению коллективного достижения результатов Организацией Объединенных Наций и ее партнерами через эффективные механизмы координации. Проведенные в октябре 2012 года обследование и анализ введенных в действие тематических блоков в 25 странах показали, что в 78 процентах блоков теперь имеются стратегические планы и 81 проценте - согласованные оценки потребностей. Одним из приоритетов остается расширение участия в тематических блоках соответствующих государственных и национальных субъектов, включая неправительственные организации (НПО). В настоящее время в 75 процентов блоков имеется государственное участие, а национальные НПО участвуют в 90 процентах существующих блоков. Проводятся регулярные обзоры деятельности блоков, чтобы удостовериться, что они сохраняют свою актуальность в меняющихся ситуациях и соответствуют, когда это необходимо, национальным структурам. Например, в Бурунди деятельность тематических блоков была официально прекращена в августе 2012 года, что отражает уменьшение чрезвычайных потребностей. Сейчас помощь оказывается через возглавляемые правительством сектора.

23. Для дальнейшей реализации обязательств Межучрежденческого постоянного комитета по повышению подотчетности перед пострадавшим населением, в том числе за счет повышения транспарентности, совершенствования механизмов обратной связи и рассмотрения жалоб, а также участия в разработке, контроле и оценке, ряд учреждений Организации Объединенных Наций предприняли шаги по более тесной интеграции этих элементов в свои программы и

¹ Хотя Международный комитет Красного Креста и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, которые не являются членами Межучрежденческого постоянного комитета, но постоянно приглашаются на его заседания, полностью поддерживают процесс осуществления программы преобразований, они, чтобы сохранить свою независимость, не подписали протоколы 2012 года по программе преобразований.

политику. Например, в Пакистане Всемирная продовольственная программа (ВПП) в сотрудничестве с "Транспэрэнси интернешнл" создала прямую систему обратной связи с местным населением и рассмотрения его жалоб с помощью мобильных телефонов, электронной и обычной почты. Эта система реагирует на жалобы и проблемы и предоставляет информацию об имеющейся помощи, что помогает ВПП обеспечить информированность, подотчетность и оперативность своей программной деятельности. ВПП приступила к внедрению этой модели в других странах, включая Афганистан, Шри-Ланку, Филиппины и Кению.

24. В 2013 году Межправительственный постоянный комитет будет продолжать добиваться поставленной им цели повышения готовности стран к бедствиям. Он разрабатывает общую основу для наращивания потенциала готовности к чрезвычайным ситуациям, в рамках которой будут объединены усилия гуманитарных организаций и организаций по вопросам развития на страновом уровне для разработки, поддержки и дополнения потенциала национальных и местных органов власти и сообществ по прогнозированию и подготовке к чрезвычайным ситуациям.

25. Для своевременной доставки гуманитарной помощи по-прежнему необходимо укреплять юридическую базу мер по обеспечению готовности. Мексика и Намибия утвердили новые правовые механизмы на основе Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, и более десятка государств в настоящее время готовят соответствующее законодательство. Необходимо, чтобы больше государств утвердили четкие правила и процедуры для предотвращения возникновения наиболее распространенных проблем регулирования, таких как задержки с выдачей разрешений на въезд персонала по оказанию помощи и ввоз товаров, оборудования и транспорта и пробелы в контроле качества и приемлемости поступающей помощи при крупных международных операциях по реагированию. Указанное Руководство и прилагаемый к нему типовый акт могут помочь государствам предвидеть такие проблемы и избежать их.

Расширение партнерств

26. В течение отчетного периода Организация Объединенных Наций продолжала укреплять свои партнерские отношения на глобальном, региональном и национальном уровнях. В Латинской Америке и Карибском бассейне Организация Объединенных Наций оказывает поддержку 29 странам и региональным организациям в рамках возглавляемых государствами-членами усилий по укреплению международных гуманитарных партнерств. Эти партнерства стремятся повысить транспарентность и подотчетность при мобилизации ресурсов, модернизации управления информацией и укреплении координации на всех уровнях путем налаживания сотрудничества между правительственными ведомствами, ответственными за гуманитарную помощь, частным сектором и гражданским обществом.

27. В партнерстве с Африканскими региональными экономическими сообществами Организация Объединенных Наций совместно с африканскими партнерами составляет реестры на случай чрезвычайных ситуаций, укрепляет сети

специалистов по борьбе со стихийными бедствиями, развертывает группы быстрого реагирования, выделяет средства на гуманитарную помощь и улучшает управление связанной с кризисами информацией. В дополнение к совместной миссии партнерства в Нигер, Мали и Буркина-Фасо Управление по координации гуманитарных вопросов поддерживало работу гуманитарного департамента Организации исламского сотрудничества (ОИС), в том числе через налаживание контактов и деятельность по укреплению потенциала со связанными с ОИС НПО. В Азиатско-Тихоокеанском регионе Управление по координации гуманитарных вопросов выпустило руководство для Азиатско-Тихоокеанского региона по ликвидации последствий стихийных бедствий, с тем чтобы помочь национальным организациям бороться со стихийными бедствиями, используя имеющиеся международные службы и инструменты для поддержки их потенциала реагирования и обеспечения готовности.

28. Также следует расширить участие в решении политических и оперативных вопросов на глобальном и стратегическом уровнях. В мае 2012 года правительство Туркменистана, ОИС и УВКБ организовали Международную конференцию на уровне министров по проблеме беженцев в мусульманском мире. Отмечая, что большинство беженцев в мире размещено в государствах-членах ОИС, Конференция приняла Ашхабадскую декларацию, призывающую международное сообщество в сотрудничестве с УВКБ и другими соответствующими международными организациями удвоить усилия по устранению коренных причин ситуации с беженцами. Государства-члены и Управление по координации гуманитарных вопросов также продолжали развивать диалог по гуманитарным вопросам, в том числе посредством неформального диалога по вопросам гуманитарного партнерства под совместным председательством Швеции и Бразилии и диалога по реагированию на стихийные бедствия в рамках совместной инициативы Швейцарии, Управления по координации гуманитарных вопросов, МФКК и Международного совета добровольных учреждений.

Финансирование гуманитарной деятельности

29. В 2012 году по меньшей мере 100 стран, а также организаций частного сектора и отдельных лиц внесли в общей сложности около 12,7 млрд. долл. США² на цели финансирования в рамках и за рамками процесса призывов к совместным действиям. Речь идет об общем сокращении по сравнению с последними годами, что может быть объяснено отсутствием стихийного "мега-бедствия". Финансирование через призывы к совместным действиям в абсолютном выражении и по сравнению со сводными потребностями было таким же, что и в 2011 году: выделено 5,6 млрд. долл. США из запрошенных 8,9 млрд. долл. США (63 процента) в каждом году.

30. Государств-члены и частный сектор внесли в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации 427 млн. долл. США в виде обязательств и взносов. Эти взносы, а также средства, переданные из кредитного механизма Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, и резервы, перенесенные с 2011 года, позволили Координатору чрезвычайной помощи выделить около 485 млн. долл. США для осуществления спасательных мероприятий

² Как зарегистрировано Службой финансового контроля по состоянию на 3 апреля 2013, см. <http://fts.unocha.org/>.

в чрезвычайных ситуациях в 44 странах и территориях, что является самой большой суммой, выделенной за год из Фонда со времени его создания в 2006 году.

31. Страновые объединенные фонды - общие гуманитарные фонды и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации - в 2012 году получили в виде донорских взносов в общей сложности 472 млн. долл. США. В этом году новые страновые объединенные фонды были созданы в Южном Судане и Сирийской Арабской Республике. Общие гуманитарные фонды были созданы в 2006 году для обеспечения своевременного и предсказуемого финансирования наиболее важных гуманитарных потребностей, определенных в рамках процесса призывов к совместным действиям. В 2012 году взносы в пять общих гуманитарных фондов достигли рекордного уровня в 386 млн. долл. США, причем 58 процентов от общего объема средств было выделено в распоряжение НПО.

32. В 1997 году были созданы фонды реагирования на чрезвычайные ситуации для оказания гуманитарной помощи при возникновении новых и непредвиденных чрезвычайных потребностей посредством поддержки международных и национальных НПО. В настоящее время фонды реагирования на чрезвычайные ситуации действуют в 13 странах. В 2012 году эти фонды получили в виде взносов 86 млн. долл. США, выделив 70 процентов этих средств НПО. Глобальная оценка фондов реагирования на чрезвычайные ситуации, проведенная в отчетном периоде, показала, что эти средства могут играть важную роль в системе финансирования гуманитарной помощи, несмотря на относительно небольшой их размер.

33. В целях улучшения гуманитарного реагирования на затяжные кризисы и содействия принятию мер, которые способствовали бы повышению жизнестойкости уязвимых общин, на экспериментальной основе готовятся новые многолетние призывы к совместным действиям. В 2011 году был запущен трехлетний призыв к совместным действиям для Кении, а в 2013 году начался новый процесс подготовки трехлетнего призыва к совместным действиям для Сомали с поэтапными целями и задачами, которые учитывают условия страны с упором как на спасательные операции, так и на реализацию инициатив по повышению жизнестойкости. Процесс подготовки многолетних призывов к совместным действиям улучшит планирование и финансирование на переходном этапе и будет способствовать более тесной увязке программ в области гуманитарной помощи и развития. Использование процесса подготовки многолетних призывов к совместным действиям может быть предусмотрено для других затяжных кризисов, где ситуация вряд ли резко изменится в течение длительного периода времени.

Управление информацией и оценка потребностей

34. В ответ на увеличение объема и охвата данных, получаемых в ходе чрезвычайных гуманитарных ситуаций, в рамках международной гуманитарной системы была проведена значительная работа по подготовке руководства по передовой практике оценки потребностей и лежащего в ее основе управления информацией. Также растет осведомленность о важности оценки потребностей и управления информацией и соответствующей передовой практики. Например, УВКБ и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

разработали стратегии управления информацией, а отклики на Оперативное руководство МПК по скоординированным оценкам в гуманитарных кризисах были положительными, и правительства принимающих стран и страновые гуманитарные группы запрашивают помощь в адаптации и применении руководящих принципов. Запуск портала humanitarianresponse.info и региональных веб-порталов УВКБ для оказания помощи беженцам (<http://data.unhcr.org>) облегчил доступ гуманитарных организаций к оперативной информации и соответствующим ресурсам.

35. Несмотря на достигнутый прогресс в разработке рекомендаций по улучшению управления информацией, сохраняются трудности с применением этих указаний на практике на оперативном уровне. Спрос на квалифицированных технических специалистов для проведения эффективной оценки потребностей и управления информацией на местах намного превышает предложение. Хотя прилагаются усилия по решению этой проблемы, для укрепления потенциала правительств и местных НПО в области управления информацией можно сделать больше. Для создания полноценных баз фактических данных необходим физический доступ к районам наличия гуманитарных потребностей, доступ к уже собранным данным, а также совместимость наборов данных, с тем чтобы можно было провести перекрестный анализ информации, причем с выполнением этих условий возникают проблемы во многих чрезвычайных ситуациях.

36. Организациям, принимающим участие в гуманитарной деятельности, при организации своих баз данных предлагается следовать стандартам в области данных, таким как наборы общих оперативных данных МПК, и обеспечить к ним открытый доступ, когда это позволяют нормы защиты и безопасности данных. Такие меры будут способствовать составлению широкого диапазона данных в виде серии легко усваиваемых информационных продуктов, предназначенных для лиц, принимающих решения в чрезвычайных ситуациях. Эта информация будет непосредственно поддерживать процессы принятия национальных и международных ответных мер и помогать пострадавшим общинам в подготовке к кризисам и реагировании на них.

Улучшение гуманитарной деятельности для всех

37. Гуманитарные кризисы не затрагивают всех людей одинаково. Чтобы гуманитарная деятельность была эффективной, она должна строиться на понимании различий в потребностях женщин, девочек, мальчиков и мужчин, инвалидов, подростков и пожилых людей, чтобы гарантировать им равный доступ к услугам и отдачу от них.

38. Гендерный показатель МПК является практическим инструментом, позволяющим оценить проекты, охватываемые призывами к совместным действиям, с точки зрения того, насколько хорошо они гарантируют учет в гуманитарных программах разных потребностей женщин, девочек, мальчиков и мужчин. В 2013 году гендерный показатель МПК применялся к 16 призывам к совместным действиям и пяти страновым объединенным фондам, причем 52 процента проектов были сочтены обладающими потенциалом внесения существенного вклада в обеспечение гендерного равенства. Поскольку с 2012 года гендерный показатель являлся единственным обязательным показателем в процессе подготовки призывов к совместным действиям, важно прилагать и

отслеживать усилия по интеграции гендерных аспектов в структуру проектов, с тем чтобы гарантировать равную отдачу от гуманитарных программ для женщин, девочек, мальчиков и мужчин.

39. В чрезвычайных гуманитарных ситуациях люди могут оказаться в условиях повышенного риска гендерного насилия, поскольку институты и системы обеспечения физической и социальной защиты могут быть ослаблены или уничтожены. Семьи и общины зачастую разделены, что может привести к дальнейшему ослаблению существующей общинных систем поддержки и механизмов защиты. МПК расширяет усилия по укреплению механизмов предупреждения гендерного насилия и реагирования на него во время чрезвычайных гуманитарных ситуаций. В 18 миссиях в 14 чрезвычайных гуманитарных ситуациях была создана новая группа быстрого реагирования для оказания гуманитарным организациям помощи в обеспечении принятия мер по предупреждению гендерного насилия и реагированию на него в рамках всех их секторальных программ. Правительства и гуманитарные организации могут добиться большего в плане осуществления и финансирования конкретных программ по решению проблем, связанных с гендерным насилием, включая консультирование, оказание помощи выжившим и обеспечение безопасности женщин и девочек в чрезвычайных гуманитарных ситуациях.

40. Учреждения Организации Объединенных Наций также добились прогресса в учете потребностей инвалидов при оказании гуманитарной помощи. Например, УВКБ утвердило свои собственные оперативные руководящие принципы по *работе с инвалидами при принудительном перемещении*, а также оказывает техническую поддержку социальной интеграции инвалидов в рамках своей страновой деятельности через партнерские организации. ЮНИСЕФ также разрабатывает стратегию по вопросам инвалидности, которая будут решать вопросы справедливости для инвалидов в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Тем не менее, хотя отдельными гуманитарными организациями меры принимаются, необходимы стандарты и руководящие принципы, которые обеспечили бы систематический учет потребностей инвалидов и пожилых людей в гуманитарных программах. Например, исследование, проведенное организациями «ХелпЭйдж интернэшнл» и «Хэндикэп интернэшнл»³, показало, что лишь 1,6 процента и 0,78 процента проектов, представленных для включения в призывы к совместным действиям или срочные призывы в 2010 и 2011 годах, содержали один или несколько видов деятельности в интересах, соответственно, инвалидов и пожилых людей.

41. Хотя в сборе данных в разбивке по полу, возрасту и инвалидности был достигнут определенный прогресс, можно сделать больше в плане систематического сбора и анализа этих данных для целей планирования, реализации и мониторинга гуманитарных программ.

³ “A Study of Humanitarian Financing for Older People and People with Disabilities, 2010-2011” (HelpAge International and Handicap International, Lyon, 2012).

В. Улучшение соблюдения гуманитарных принципов и доступа к населению

Работа в условиях повышенного риска

42. Несмотря на усилия гуманитарных работников по укреплению оперативного безопасности в небезопасных условиях, гуманитарный персонал по-прежнему подвергается нападениям, которые приводят к их гибели, похищению или серьезным увечьям. Предварительные данные из базы данных о случаях насилия в отношении гуманитарных работников за 2012 год ⁴ показывают, что число убитых и получивших тяжелые увечья гуманитарных работников сократилось по сравнению со средним показателем за предыдущие 10 лет соответственно на 58 и 18 процентов. Похищения и использование взрывных устройств в населенных пунктах являются наиболее часто используемыми средствами насилия в отношении сотрудников гуманитарных организаций, причем число похищений увеличилось на 49 процентов, а в результате использования взрывных устройств погибли 6 гуманитарных сотрудников и еще 23 были тяжело ранены. Это объясняет рост обеспокоенности по поводу гуманитарных последствий использования взрывных устройств в населенных районах. Государства-члены, Организация Объединенных Наций и ее партнеры должны определить политику и оперативные меры, которые могут быть приняты для защиты гражданских лиц от краткосрочных и долгосрочных последствий применения такого оружия.

43. Несмотря на специальную защиту, предусмотренную международным гуманитарным правом и применимыми нормами международного правозащитного права для учреждений здравоохранения и тех, кто оказывает медицинскую помощь, во многих странах нападения или угрозы, направленные против медицинского персонала, помещений, транспортных средств и служб, продолжают препятствовать оказанию необходимой помощи раненым и больным и обеспечению их защиты. С января по декабрь 2012 года МККК было зарегистрировано более 921 инцидента, сказавшегося на оказании медицинской помощи нуждающимся в ней людям. В 91 проценте зарегистрированных случаев местные медицинские работники стали жертвой прямого насилия, в первую очередь в форме угроз.

44. С учетом этих проблем сотрудники гуманитарных организаций, в том числе медицинские работники, должны совместно заниматься управлением рисками безопасности в самых сложных условиях, в том числе добиваться признания и доверия через взаимодействие с общинами; принимать эффективные меры безопасности, сопоставляющие риск с гуманитарными потребностями, делиться информацией, средствами и опытом в области обеспечения безопасности с другими гуманитарными организациями. Принимающие государства несут очевидную официальную ответственность за охрану и безопасность сотрудников гуманитарных организаций. Еще многое можно сделать для укрепления координации между принимающими государствами и гуманитарными организациями в целях повышения безопасности и улучшения охраны гуманитарного персонала, сохраняя при этом его доступ к наиболее нуждающимся.

⁴ Доступно по адресу <https://aidworkersecurity.org/incidents>. Цифры могут измениться, поскольку сбор данных за 2012 год еще не завершен.

Доступ гуманитарных организаций

45. Основополагающее значение для спасения жизней имеет уверенность в том, что гуманитарные организации смогут получить доступ к нуждающимся людям. Например, чрезвычайно важно доставить грузы и персонал туда, где они необходимы, и обеспечить, чтобы пострадавшие люди могли в полной мере воспользоваться имеющейся помощью и защитой. В ситуациях вооруженного конфликта в соответствии с международным гуманитарным правом основную ответственность за защиту гражданских лиц и удовлетворение их потребностей несет сторона, под контролем которой они находятся. Если эта сторона не может или не хочет это обеспечить, гуманитарные учреждения могут предложить свои услуги. Такие предложения не должны рассматриваться как вмешательство во внутренние дела, и не должно быть произвольных отказов в согласии на операции по оказанию помощи. Стороны в конфликте должны разрешать и облегчать быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарной помощи для нуждающихся гражданских лиц. Эти обязательства должны соблюдаться, в том числе в ситуациях, когда наиболее эффективным средством обеспечения быстрого доступа являются гуманитарные операции, предусматривающие пересечение линий конфликта или международных границ.

46. Данные системы наблюдения за доступом и информирования о нем Управления по координации гуманитарных вопросов показывают, что в 2012 году наиболее распространенные ограничения доступа, которые имели самые серьезные последствия для пострадавших людей, включали: а) ограничения на передвижение сотрудников гуманитарных организаций или гуманитарных грузов, б) активные боевые действия, с) вмешательство в осуществление гуманитарной деятельности, и d) насилие в отношении сотрудников гуманитарных организаций.

47. Гуманитарный доступ не должен обеспечиваться с применением силы, поскольку связь гуманитарных действий с применением вооруженной силы может подорвать нейтральность реагирования и поставить под угрозу доступ и безопасность сотрудников гуманитарных организаций и людей, которым они помогают. Поэтому о доступе гуманитарных организаций необходимо постоянно договариваться со всеми заинтересованными сторонами. Под "гуманитарными переговорами" обычно понимаются переговоры, проводимые гуманитарными организациями с соответствующими сторонами в целях достижения чисто гуманитарных целей, таких как доступ для проведения оценки потребностей и для оказания помощи и обеспечения защиты. Эти переговоры не следует путать, например, с политическим посредничеством или связывать с ним. Не следует также рассматривать взаимодействие с негосударственными вооруженными группами для целей проведения гуманитарных переговоров как предоставление таким группам какой-либо политической легитимности.

48. Одним из примеров передовой практики является новый подход к вопросу о гуманитарном доступе, который был реализован Организацией Объединенных Наций и другими гуманитарными учреждениями в ходе кампании по борьбе с полиомиелитом в Афганистане (2012/13 год), когда была проведена вакцинация 11 миллионов детей. Такой подход был основан на расширении участия общин на местах в целях обеспечения лучшего восприятия кампании. В результате была лучше изучена ситуация на месте, что позволило точнее

оценить риски. Другим ключевым шагом стало расширение участия всех сторон в переговорах о доступе, что позволило повысить безопасность и охрану медицинского персонала, участвовавшего в кампании, благодаря повышению качества и оперативности информации.

49. Несмотря на примеры передовой практики и четкие обязательства, налагаемые международным гуманитарным правом, предоставление доступа часто задерживается или же он ограничивается или не предоставляется вовсе. В некоторых случаях введение ограничений доступа может стать нарушением международного гуманитарного права. Предстоит предпринять дополнительные усилия для обеспечения ответственности за серьезные случаи преднамеренной задержки предоставления доступа для проведения гуманитарных операций или отказа в нем, а также за нападения на гуманитарных работников, в том числе путем передачи дел в Международный уголовный суд или для судебного преследования внутри страны.

Защита

50. Защита людей от вреда является одним из основополагающих компонентов принципа гуманности и, следовательно, одной из основных целей всей гуманитарной деятельности. Защита охватывает все виды деятельности, направленные на обеспечение полного уважения прав человека в соответствии с нормами международного права - международного гуманитарного права, права в области прав человека и беженского права. Целью защиты является создание обстановки, в которой уважается достоинство человека, не допускаются конкретные формы злоупотреблений или смягчаются их непосредственные последствия и восстанавливаются достойные условия жизни.

51. Защита людей от вреда требует всеобъемлющего реагирования со стороны гуманитарного сообщества с участием юридических, политических, оперативных и информационно-пропагандистских элементов. В ситуациях, когда люди сталкиваются с серьезными нарушениями международного гуманитарного права, права в области прав человека и беженского права, особенно важно, чтобы гуманитарные организации работали вместе для обеспечения принятия принципиальных и скоординированных мер. В этих ситуациях государства-члены должны также призывать соответствующие стороны содействовать защите гражданских лиц и использовать для этого свое влияние на них.

52. Хотя проблемы защиты могут быть особенно актуальными в ситуациях конфликта, внезапные или периодические стихийные бедствия также могут создать или усугубить проблемы защиты, например, крупномасштабные перемещения, гендерное насилие; разлучение семей; торговля детьми и неравный доступ к помощи.

53. В течение отчетного периода государства-члены при поддержке Организации Объединенных Наций и других гуманитарных партнеров предприняли шаги по улучшению учета проблем защиты, в частности для ВПЛ. Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалока Бейани поддержал разработку Кенией целостной политической основы и эпохального законодательства по защите ВПЛ и других пострадавших общин и оказанию им помощи, которое было принято в 2012 году. Филиппины также приняли законодательство по защите ВПЛ и оказанию им помощи, а Афгани-

стан находится в процессе разработки национальной политики в отношении ВПЛ. В декабре 2012 года после ратификации 17 странами Африки вступила в силу конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи в Африке, первый региональный юридически обязательный договор о внутреннем перемещении. Договор применяется к перемещению людей, вызванному целым рядом причин, включая вооруженные конфликты, нарушения прав человека, стихийные бедствия и последствия изменения климата. В сотрудничестве с Африканским союзом и Африканской комиссией по международному праву УВКБ в настоящее время поддерживает разработку типового закона для оказания подписавшим Конвенцию государствам помощи в ее осуществлении. Государствам-членам следует продолжать заниматься проблемами защиты, в том числе путем предоставления необходимых ресурсов.

Влияние контртеррористических мер

54. В последние годы гуманитарные организации все более беспокоят последствия контртеррористического законодательства и других мер, которые предусматривают уголовную ответственность за взаимодействие гуманитарных организаций с некоторыми негосударственными вооруженными группами или иным образом препятствуют принципиальной гуманитарной деятельности. Управление по координации гуманитарных вопросов и Норвежский совет по делам беженцев заказали проведение независимого исследования о влиянии национальных контртеррористических мер на гуманитарную деятельность. Это исследование будет включать обзор соответствующего национального законодательства, анализ положений в соглашениях о финансировании, ограничивающих гуманитарную деятельность и вводящих условия ее проведения, а также обзор того, как различные гуманитарные организации отреагировали на такие меры.

IV. На пути к большей открытости, взаимодополняемости и эффективности международной гуманитарной системы⁵

55. Со времени создания Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 46/182 международной гуманитарной системы оперативные условия ее функционирования существенно изменились. Нагрузка на гуманитарную систему продолжает расти в связи с конфликтами, бедствиями, вызванными природными опасными явлениями, и «хроническими кризисами», в ходе которых люди, уже находящиеся в уязвимом положении, сталкиваются с периодами острой уязвимости и неотложными гуманитарными потребностями. Ожидается, что эта тенденция сохранится в связи с изменением климата, ростом народонаселения и другими

⁵ Международную гуманитарную систему в целом можно определить как сеть международных гуманитарных структур, функционально связанных рамочной системой координации, которая создана Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 46/182 и ее последующих резолюциях и включает Координатора чрезвычайной помощи, Межучрежденческий постоянный комитет и механизмы планирования и финансирования, и руководствующихся приверженностью руководящим принципам, принципам гуманности и нормам международного права.

демографическими переменами, включая быструю урбанизацию, давление финансового и энергетического сектора и меняющаяся геополитическая обстановка.

56. В то же время многие национальные правительства и другие участники с годами укрепили свой потенциал принятия мер в случае бедствий, в том числе путем разработки новой региональной и национальной политики и систем реагирования на стихийные бедствия. Это привело к важному сдвигу в работе гуманитарных организаций в направлении признания более заметной роли правительств пострадавших стран, военных, местных общин, региональных организаций и соседних стран в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, и их стремления расширять эту роль. Поскольку все больше государств-членов достигают статуса стран со средним уровнем дохода, становятся донорами или поставщиками помощи натурой и делятся своим опытом и знаниями, они также высказывают свои интересы и ожидания в отношении международной гуманитарной системы. Также возросло число неправительственных организаций, действующих в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, причем наиболее значительно увеличилось число участников из стран глобального Юга.

57. Кроме того, появление и распространение новых технологий в затронутых кризисами странах, включая мобильные телефоны и социальные сети, облегчает для местных участников и общин задачу изложения своих пожеланий и потребностей и самоорганизации. Это изменение также позволяет вовлечь в оказание гуманитарной помощи важных новых участников, включая местные телекоммуникационные компании и Интернет-провайдеров, а также радикально изменить роль других участников, таких как группы диаспоры и добровольцы.

58. Эти изменения требуют, чтобы международная гуманитарная система продолжала адаптировать применяемые подходы для улучшения взаимодействия с национальными и местными участниками, общинами и новыми структурами, такими как частный сектор. Например, многие из этих участников уже имеют или будут стремиться создать свои собственные системы и процессы для реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации. С учетом этих изменений Организации Объединенных Наций и ее партнерам важно создать возможности для взаимодействия с этими новыми системами и сетями в целях максимального использования имеющегося потенциала, улучшения общей координации и совместного оказания гуманитарной помощи большему количеству людей. Для улучшения такой "взаимодополняемости" может потребоваться разработать новый и дополнительный типовой порядок действий для взаимодействия между международной гуманитарной системой и другими участниками, такими как частный сектор, военные, добровольцы и техническое сообщество.

Эффективность гуманитарной деятельности

59. Международная гуманитарная система также должна обеспечить, чтобы ее деятельность была как можно более эффективной для решения задач, являющихся результатом изменения гуманитарной ситуации. Хотя согласованного определения эффективности гуманитарной деятельности не существует, сло-

жился широкий консенсус в отношении того, что основная цель гуманитарной деятельности заключается в спасении жизней и облегчении страданий людей. Эффективность гуманитарной деятельности зачастую обсуждается с точки зрения транспарентности, актуальности, оперативности, результатов, скорости реагирования, отдачи от вложенных средств и подотчетности перед пострадавшими странами и людьми и донорами. Однако то, что является «эффективностью», часто зависит от контекста кризиса - стихийные бедствия по сравнению с конфликтами или ситуациями хронического уязвимости - и точки зрения заинтересованных сторон (пострадавшие люди, затронутые государства, доноры, гуманитарные организации и другие ключевые участники).

60. Необходимо лучше понять то, как эти различные точки зрения на то, что представляет собой эффективность, взаимосвязаны и как они применяются в различных гуманитарных ситуациях. Такое понимание необходимо для обеспечения того, чтобы все участники вносили свой вклад в оказание более эффективной гуманитарной помощи и обеспечение большей подотчетности. Для достижения такого более глубокого понимания необходимо будет опираться на существующие инициативы, такие как программа преобразований МПК, совместная инициатива по стандартам и добросовестное гуманитарное донорство, а также на существующую передовую практику.

A. Инновации

Зачем нам нужны инновации

61. Увеличение нагрузки на гуманитарные организации и быстрое развитие технологий предоставляют новые возможности для инноваций в гуманитарной деятельности. Компания "Эрикссон" прогнозирует, что к 2018 году будет насчитываться 3,3 млрд. абонентов мобильной связи, использующих смартфоны, причем большинство из них будет находиться в развивающихся странах. Другие новые технологии, включая прогресс в области очистки воды, использования солнечной энергии или трехмерной печати, имеют огромный потенциал для того, чтобы полностью изменить процедуры работы гуманитарных организаций, например, предоставления людям в лагерях беженцев возможность производить самые необходимые для спасения жизней предметы на месте с минимальными логистическими и инфраструктурными последствиями. Однако инновации не ограничиваются лишь новыми технологиями или «изобретениями». Речь также идет о создании новой продукции и принятии подходов, процессов, партнерств и позиций, зачастую в их сочетании, которые могут решить системные проблемы.

62. Например, в связи с проявлениями насилия после выборов 2008 года в Кении гуманитарные организации стали использовать "М-ПЕСА", общенациональную электронную службу перевода денег, с помощью которой НПО, чьи операции по распределению продовольствия становятся дорогостоящими и проблематичными в небезопасных условиях, могут переводить деньги, рассылая краткие текстовые сообщения людям, нуждающимся в помощи. Использование денежных переводов - в настоящее время мобильных денежных переводов - продемонстрировало, как новые подходы к распределению помощи в соответствующих условиях могут ускорить и удешевить экстренное реагирование, оптимизировать присутствие на местах, обеспечить уважение челове-

ского достоинства и преодолеть ограничения доступа. Использование этих инноваций и новых способов работы будет иметь решающее значение для обеспечения того, чтобы гуманитарные организации стали использовать наилучшие системы партнерства, услуги, навыки и виды продукции в меняющемся мире.

63. Хотя инновации не являются для гуманитарной системы чем-то новым, большинство инноваций носили специальный характер, и система зачастую медленно переходит на новые методы работы. Более быстрые темпы глобальных и технологических изменений обусловили рост интереса к поиску путей систематического наращивания темпов инноваций и адаптации. Например, УВКБ занималось созданием группы по жилью для беженцев, которая стремится найти новые решения для улучшения условий жизни беженцев. Она работает с университетами, частным сектором и фондами. ЮНИСЕФ поддерживал разработку системы быстрого поиска и воссоединения семей (RapidFTR) в рамках проекта с использованием открытого исходного кода и добровольцев. Однако многие нововведения опробуются, но затем не масштабируются и не используются в рамках более широкого гуманитарного сообщества.

Поддержка гуманитарных инноваций

64. Задача международной гуманитарной системы в области инноваций состоит не только в том, чтобы делать что-то новое, но и в том, чтобы извлечь уроки из накопленного опыта (как положительного, так и отрицательного) и учесть эти уроки таким образом, чтобы повысить эффективность своей деятельности. Для более широкого использования инноваций в гуманитарной деятельности потребуются дополнительные инвестиции в исследования и разработки, чтобы адаптировать идеи и технологии для использования в гуманитарных целях; организационная реформа для создания внутренних структур и культуры содействия внедрению инновационной практики; обучение с учетом практического опыта на региональном и страновом уровнях; более широкое участие пострадавших людей, в том числе принятие большего числа идей, предложенных самими общинами; более активное участие других субъектов, в том числе частного сектора, а также разработка стандартов для обеспечения того, чтобы инновационные подходы соответствовали гуманитарной этике.

В. Снижение уязвимости и управление рисками гуманитарных кризисов

65. С учетом меняющихся и взаимосвязанных причин кризиса правительствам, гуманитарным организациям и организациям в области развития необходимо действовать таким образом, чтобы снижать риски кризисов и управлять ими, а не просто реагировать на их последствия. Этот подход требует лучшего понимания причин кризиса, предотвращения, когда это возможно, их возникновения, смягчения последствий, когда они имеют место, и содействия устойчивому восстановлению. Он также требует глубокого знания местных условий для поддержки разработки практической и эффективной политики.

Понимание рисков и управление ими

66. Риск того, что гуманитарный кризис может произойти, является результатом как опасности, так и уязвимости. Опасные явления являются угрозой для человеческой жизни и средств к существованию и включают стихийные бедствия, конфликты, технологические и промышленные аварии и других шоковые потрясения, такие как скачки цен на продукты питания и топливо. Люди, пострадавшие от гуманитарных кризисов, могут быть одновременно затронуты несколькими шокowymi потрясениями или опасностями. Уязвимость - это вероятность того, что человек или община пострадают от негативных последствий опасного явления. Уровень уязвимости людей и общин является результатом многих, обычно уже существующих физических, социальных, экономических и экологических факторов. Нищета, пол и другие факторы неравенства являются основными причинами уязвимости. Бедные люди реже располагают ресурсами для преодоления последствий чрезвычайной ситуации. Женщины могут быть затронуты иначе, чем мужчины, поскольку разные роли мужчин и женщин зачастую определяют их социальный статус или семейные обязанности. Поэтому управление рисками включает рассмотрение опасностей, подверженности им⁶ и уязвимости.

67. В настоящее время в гуманитарном секторе и более широкой области используется ряд подходов, помогающих управлять рисками возникновения гуманитарных кризисов. Подход на основе "жизнестойкости" включает лучшую согласованность гуманитарных программ и программ в области развития для поощрения устойчивого развития за счет лучшего прогнозирования условий, которые вызывают кризисы, в целях их предотвращения, улучшения подготовки к ним, реагирования и восстановления. Жизнестойкость охватывает ряд областей, в том числе а) уменьшение опасности бедствий, что предусматривает сокращение рисков, связанных с опасными природными явлениями и изменением климата, б) управление экологическими опасностями, что охватывает технологические и промышленные опасности; в) скорейшее восстановление, что предусматривает включение мер в области развития в гуманитарную деятельность в начале кризиса, и г) предотвращение конфликтов, что предусматривает снижение риска насилия и вооруженных конфликтов.

68. Однако, хотя меры во всех этих областях призваны помочь добиться одних и тех же результатов - сокращения последствий и успешного социально-экономического развития, методы работы гуманитарного сообщества и сообщества в области развития зачастую недостаточно согласуются между собой, чтобы обеспечить систематическое управление рисками гуманитарных кризисов. Например, акцент на сокращении опасности бедствий может снизить риски, связанные с опасными природными явлениями, но общий риск гуманитарного кризиса может уменьшиться лишь частично, если одновременно не будут выявлены и оценены другие опасности, такие как угрозы конфликта или воздействие высоких цен на продовольствие на уязвимые общины, и не будут запланированы соответствующие меры.

⁶ Подверженность опасности означает присутствие людей, средств к существованию и имущества в местах, где на них могут негативно сказаться опасные явления.

Реализация подхода к оказанию гуманитарной помощи на основе управления рисками

69. Применение системного и комплексного подхода к управлению рисками кризисов предусматривает следующие меры. Во-первых, анализы рисков и уязвимости, проводимые правительствами, партнерами по процессу развития и гуманитарными партнерами, должны быть более тесно увязаны на стратегическом и оперативном уровнях. В их проведении также должны участвовать правительства и местные субъекты, особенно те, которые могут помочь сократить уязвимость групп "риска". Это требует обмена информацией, совместного анализа рисков, инвестиций в потенциал анализа рисков и совершенствования механизмов активизации мер реагирования на возросшие риски.

70. Во-вторых, процессы планирования правительств и гуманитарных партнеров по процессу развития должны быть более тесно привязаны к общим целям управления рисками кризиса. Правительствам, где это возможно, следует координировать процессы планирования, а партнерам следует поддерживать укрепление потенциала национальных и местных заинтересованных сторон для участия в процессах планирования. В 2013 году страновые группы Организации Объединенных Наций в странах Сахеля предусмотрят эти две меры в своей работе с национальными правительствами при разработке на страновом уровне планов повышения жизнестойкости. Эти планы будут базироваться на совместных оценках и анализе рисков и уязвимости и будут опираться на существующие концепции, стратегии и планы на местном, национальном и региональном уровнях в целях обеспечения стратегического, согласованного и совместного подхода правительств и гуманитарных партнеров и партнеров в области развития на всех уровнях.

71. В-третьих, больше внимания должно быть уделено укреплению потенциала национальных и субнациональных органов власти и местных общин, чтобы лучше подготовиться к опасностям, отреагировать на них и ликвидировать их последствия. В качестве примеров областей, в которых гуманитарные организации могут принять меры для укрепления национального и местного потенциала, можно назвать системы раннего предупреждения, системы социальной защиты, планирование на случай непредвиденных ситуаций, программы защиты поголовья скота и средств к существованию и проверку надежности работы основных служб, таких как водоснабжение, здравоохранение и образование. Также следует использовать инновационные программы передачи рисков, например, с помощью страхования. Инициатива по повышению жизнестойкости сельского населения на основе четырех стратегий управления рисками, реализуемая в рамках партнерства между ВПП, организацией "Оксфам Америка" и компанией "Свисс Ре", позволит бедным фермерам повысить свою продовольственную безопасность и гарантированность дохода с помощью программы "страхование за работу", которая позволяет фермерам, не имеющим продовольственной безопасности, отработать дополнительные дни на общинных проектах по сокращению опасности стихийных бедствий в обмен на страховой полис, который компенсирует им убытки в случае засухи.

72. Наконец, следует увеличить инвестиции в системы управления рисками по национальным и гуманитарным каналам и по линии организаций в области развития. Несмотря на свидетельства в пользу того, что предотвращение кризисов является более эффективным и дешевым ответом, чем реагирование на

них, на эти меры по-прежнему хронически не хватает средств. По данным Института по вопросам развития зарубежных стран финансовых средств для обеспечения готовности по-прежнему не хватает, и в повышении способности международной гуманитарной системы отслеживать инвестиции в уменьшение опасности бедствий достигнут лишь незначительный прогресс. Согласно имеющимся данным обеспечение готовности остается второстепенным приоритетом. Согласно данным Службы финансового контроля за первое полугодие 2012 года на гуманитарную деятельность было собрано 6,3 млрд. долл. США, из которых 80,2 млн. долл. США предназначались для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, что составляет лишь 1,3 процента от общей суммы. Данные Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, которые охватывают более широкую категорию деятельности по предотвращению стихийных бедствий и обеспечению готовности, говорят о том, что за период с 2005 по 2011 год на предотвращение стихийных бедствий и обеспечение готовности было израсходовано 2,4 млрд. долл. США, то есть лишь 3 процента от общих расходов на гуманитарную помощь (78,3 млрд. долл. США). Еще многое предстоит сделать, чтобы увеличить инвестиции в обеспечение готовности на страновом уровне, в том числе путем поиска более подходящих каналов поступления средств на цели обеспечения готовности, а также улучшения системы их отслеживания.

73. В настоящее время идет ряд процессов по определению приоритетов для глобальной повестки дня в области развития на период после 2015 года, включая последующие Цели развития тысячелетия, повестку дня, охватывающую цели в области устойчивого развития, и последующую деятельность в связи с Хиогской рамочной программой действий по уменьшению опасности бедствий. Подготовка повестки дня в области развития на период после 2015 года предоставляет уникальную возможность установить достаточную степень приоритетности разработки стратегий и программ, которые помогут сократить риски гуманитарных кризисов и управлять ими. Это также даст возможность лучше согласовать процесс анализа гуманитарных рисков и рисков в области развития и процесс планирования.

V. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам

74. В своей пятилетней программе действий Генеральный секретарь подчеркнул приоритетность расширения гуманитарной помощи и повышения ее транспарентности и эффективности с особым упором на создание международной гуманитарной системы с более широким охватом. Для обмена знаниями и передовым опытом Генеральный секретарь также призвал провести в 2015 году всемирный саммит по гуманитарным вопросам.

75. Саммит предоставит уникальную возможность собрать вместе широкий спектр заинтересованных в гуманитарной деятельности сторон, в том числе представителей затронутых государств-членов, пострадавших людей, доноров, международных гуманитарных организаций, НПО, экспертов и научных кругов, с тем чтобы обсудить меняющуюся обстановку и договориться о том, как адаптировать методы работы и составить повестку дня гуманитарной деятельности, которая отвечала бы вызовам 2015 года и последующего периода..

VI. Рекомендации

76. Исходя из вышесказанного, я предлагаю следующее:

а) государствам-членам, негосударственным субъектам и гуманитарным организациям следует продолжать содействовать большему уважению и соблюдению гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости;

б) государствам-членам и, в соответствующих случаях, негосударственным субъектам следует содействовать быстрому и беспрепятственному перемещению гуманитарного персонала и доставке грузов помощи пострадавшим общинам, в том числе путем упрощения и ускорения процедур для гуманитарного персонала и грузов;

в) государствам-членам и соответствующим негосударственным субъектам следует разрешать вступать в переговоры по гуманитарным операциям, которые должны проводиться в полном соответствии с принципами гуманности;

г) Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует рассмотреть вопрос об использовании многолетних призывов к совместным действиям для затяжных кризисов; государствам-членам и другим донорам также предлагается обеспечить своевременное, гибкое и предсказуемое финансирование помощи в затяжных кризисах, в том числе за счет использования многолетнего финансирования, и придерживаться принципов добросовестного гуманитарного донорства;

д) государствам-членам Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует продолжать наращивать свой потенциал в области сбора, анализа и обмена данными, в том числе за счет использования стандартов данных, таких как наборы общих оперативных данных МПК, с тем чтобы лучше поддерживать национальное и международное планирование и реагирование;

е) Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует продолжать интегрировать в программы гуманитарной деятельности подходы, предусматривающие обеспечение готовности, оперативное реагирование и раннее восстановление; государствам-членам и другим донорам также рекомендуется добиться того, чтобы на обеспечение готовности выделялись достаточные ресурсы, в том числе как из бюджета на гуманитарную деятельность, так и бюджета на цели развития;

ж) Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует продолжать совершенствовать сбор и использование разукрупненных по половозрастной структуре и видам инвалидности данных и принять дополнительные меры по систематическому включению результатов гендерного анализа и учету разных потребностей женщин, девочек, мальчиков и мужчин, пожилых людей и инвалидов в гуманитарных программах;

з) государствам-членам и негосударственным субъектам следует выполнять свои юридические обязательства, повышать осведомленность и поддерживать усилия, направленные на уважение статуса и защиту ме-

дицинского персонала, помещений, транспортных средств и служб от нападений или угроз, и обеспечивать, чтобы раненые и больные получали необходимые им медицинскую помощь и внимание;

i) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует продолжать взаимодействовать для обеспечения того, чтобы потребности пострадавшего населения в защите рассматривались в качестве одного из основных компонентов гуманитарного реагирования, в том числе путем своевременного предоставления необходимых ресурсов;

j) Организации Объединенных Наций следует провести консультации со всеми заинтересованными сторонами и обзор передовой практики в области обеспечения эффективности гуманитарной деятельности и сообщить государствам-членам о достигнутом прогрессе;

k) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует продолжать оценивать, как добиться более систематического выявления и внедрения инноваций в гуманитарную деятельность и обмена передовым опытом и извлеченными уроками в области использования инновационных инструментов и подходов, что могло бы повысить эффективность гуманитарной деятельности;

l) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям и организациям в области развития следует улучшить обмен информацией о рисках, которые могут привести к гуманитарным кризисам, инвестировать средства в создание потенциала для анализа таких рисков и информирования о них и совершенствовать механизмы совместного анализа рисков и планирования;

m) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям и организациям в области развития следует продолжать укреплять потенциал национальных и субнациональных органов власти, местных организаций и общин, с тем чтобы они могли лучше подготовиться к опасностям, отреагировать на них и ликвидировать их последствия.
