



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Право на развитие

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о праве на развитие Саада Альфарги, подготовленный в соответствии с резолюцией 33/14 Совета по правам человека.

* A/74/50.



Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на развитие

Резюме

В настоящем тематическом докладе Специальный докладчик рассматривает прямую связь между правом на развитие и снижением риска бедствий и его практическим применением.

В заключительной части доклада приводятся ключевые рекомендации, направленные на совершенствование открытых для участия процессов, связанных с планированием, мониторингом и осуществлением мер и стратегий в области снижения риска бедствий.

I. Деятельность Специального докладчика

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 33/14 Совета по правам человека.
2. На сорок второй сессии Совета по правам человека Специальный докладчик представил Совету тематический доклад (A/HRC/42/38), в котором содержался ряд руководящих принципов и рекомендаций по практическому осуществлению права на развитие. Данные руководящие принципы были разработаны по итогам региональных консультаций, проводившихся Специальным докладчиком в 2018 и 2019 годах в целях сбора информации о передовой практике и обмена опытом в этой области. Рассматривая Декларацию о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение) в качестве отправной точки, автор доклада приводит практические примеры, основные принципы и рекомендации, касающиеся осуществления права на развитие. В докладе также содержится краткий обзор деятельности Специального докладчика за период с октября 2018 года по июль 2019 года.

II. Снижение риска бедствий, устойчивое развитие и право на развитие

3. Сегодня международное сообщество сталкивается с постоянно обостряющимися глобальными проблемами и кризисами, которые создают угрозу для экономического, социального, культурного и политического развития нынешнего и будущих поколений. Одной из таких проблем является угроза для устойчивого развития в прошлом и будущем, которую представляют собой бедствия. Стихийное или антропогенное бедствие может за считанные часы свести на нет многолетний прогресс в области развития и затормозить развитие следующего поколения в будущем. Ежегодное количество стихийных бедствий растет с 1980-х годов и, вероятно, продолжит расти в результате изменения климата, роста населения, урбанизации, увеличения численности людей, живущих в прибрежных районах и поймах рек, а также деградации или утраты природных экосистем. В 1980-е годы экономический ущерб от «стихийных» бедствий составлял 50 млрд долл. США; сегодня он достигает в среднем 250–300 млрд долл. США ежегодно¹. В настоящее время Управление Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий оценивает будущий ожидаемый ущерб только для антропогенной среды в 314 млрд долл. США в год². Что касается малых островных развивающихся государств, то бедствия в будущем могут угрожать самому их существованию; ожидается, что ежегодный ущерб этих стран составит около 20 процентов от их общих социальных расходов по сравнению всего с 1,19 процента в Северной Америке и менее чем 1 процентом в Европе и Центральной Азии³.
4. Согласно существующим данным, развивающиеся страны глобального Юга страдают от бедствий в непропорционально большой степени: так, большинство стран, наиболее подверженных опасным природным явлениям и экстремальным погодным условиям, расположены в Южной Азии и Африке к югу

¹ См. <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview>.

² См. <https://www.preventionweb.net/risk/direct-indirect-losses>.

³ Организация Объединенных Наций, *Глобальный аналитический доклад о мерах по уменьшению опасности бедствий, 2015 год. Обеспечение устойчивости развития: будущее управление рисками бедствий* (Женева, 2015), с. iv.

от Сахары⁴. Если обратиться к статистике жертв, то ущерб окажется еще выше. Так, по данным Всемирного банка, за последние 30 лет в результате стихийных бедствий, вызванных опасными природными явлениями, погибло более 2,5 миллиона человек. В период с 1995 по 2014 год 89 процентов смертельных случаев, связанных с ураганами, пришлось на страны с низким уровнем дохода, хотя в этих странах было зафиксировано лишь 26 процентов от общего количества ураганов⁵. Кроме того, именно на глобальном Юге, в странах с низким и средним уровнем дохода бурно развивается строительство неофициальных поселений, где малообеспеченные семьи проживают в подверженных бедствиям районах с недостаточной или отсутствующей инфраструктурой, отсутствием социальной защиты и высоким уровнем деградации окружающей среды. Многие страны Африки к югу от Сахары с низким уровнем дохода страдают от постоянных засух и наводнений⁶. Развивающиеся страны Ближнего Востока и Центральной Азии также подвержены засухам, наводнениям и землетрясениям, а Азиатско-Тихоокеанский регион в значительной степени затронут такими стихийными бедствиями, как циклоны, землетрясения, цунами и вулканическая активность, причем Южная Азия и Филиппины относятся к числу регионов, наиболее сильно пострадавших от этих явлений⁷.

5. Снижение риска бедствий является неотъемлемой частью социально-экономического развития и имеет важнейшее значение для обеспечения устойчивого развития в будущем. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года признается и подтверждается настоятельная необходимость снижения риска бедствий. В дополнение к прямым ссылкам на итоги третьей Конференции ООН по снижению риска бедствий (Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы), Повестка дня на период до 2030 года включает в себя несколько целей и задач в области устойчивого развития⁸, которые могут способствовать снижению риска бедствий и повышению устойчивости и таким образом одновременно способствовать достижению целей посредством снижения риска бедствий. Такие точки пересечения и одновременное принятие двух вышеуказанных важных международных соглашений подтверждают взаимосвязь между снижением риска бедствий и устойчивым развитием.

6. В то же время бедствия и экстремальные погодные явления прямо или косвенно угрожают осуществлению ряда прав человека, включая право на жизнь, воду и санитарные услуги, питание, здоровье, жилище, самоопределение и культуру, а также право на развитие (A/HRC/36/49, пункт 20). Все возрастающее количество стихийных бедствий представляет собой одну из негативных глобальных тенденций, создающих серьезные проблемы для осуществления права на развитие. Таким образом, снижение риска бедствий тесно связано с осуществлением права на развитие.

⁴ Bündnis Entwicklung Hilft, *World Risk Report: Analysis and Prospects 2017* (Berlin, 2017), p. 17.

⁵ См. <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview>.

⁶ International Monetary Fund (IMF), *Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters*, IMF Policy Paper, No. 19/020 (Washington, D.C., 2019), pp. 6 and 8.

⁷ Ibid.

⁸ Примеры подобной взаимосвязи включают в себя следующие задачи: в рамках ЦУР 4 — строительство и модернизация учебных заведений и обеспечение здорового образа жизни; в рамках ЦУР 9 — создание стойкой инфраструктуры и сокращение масштабов нищеты (задача 1.5), строительство устойчивых городов (11.5 и 11.b) или принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями (13.1, 13.2, 13.3, 13.a и 13.b). См. резолюцию 70/1 Генеральной Ассамблеи.

7. Право на развитие прямо упоминается в пункте 19 с) руководящих принципов Сендайской рамочной программы: «управление риском бедствий призвано обеспечить защиту людей и их имущества, здоровья, источников средств к существованию и производственных активов, а также культурных и экологических объектов при поощрении и защите всех прав человека, включая право на развитие». Несмотря на то что концепция права на развитие не является центральной для Сендайской рамочной программы, большая часть содержания этого документа посвящена вопросам, касающимся права на развитие, и даже отражает некоторые из его основополагающих принципов:

а) в Сендайской рамочной программе рассматриваются социально-экономические факторы риска: она направлена на снижение уязвимости и предотвращение рисков путем принятия мер для устранения коренных причин, обуславливающих риск бедствий и конфликтов, таких как последствия нищеты, неравенство и маргинализация;

б) в Сендайской рамочной программе рассматриваются политико-институциональные факторы: в ней подчеркивается необходимость надлежащего управления в области снижения риска бедствий на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях;

с) Сендайская рамочная программа предусматривает более широкий и в большей степени ориентированный на человека превентивный подход к снижению риска бедствий и содержит призыв к более тесному взаимодействию с соответствующими заинтересованными сторонами. В ней также подчеркивается, что работа с национальными и местными субъектами способствует разработке стратегий снижения риска бедствий и укреплению потенциала противодействия в экономическом, социальном, санитарно-гигиеническом и экологическом плане. Призыв к инклюзивному и основанному на широком участии наращиванию потенциала на местном, региональном, национальном и глобальном уровнях с участием широкого круга заинтересованных сторон отражает принципы, лежащие в основе права на развитие.

8. Перечисленные выше элементы устанавливают четкую связь между правом на развитие и снижением риска бедствий. В настоящем тематическом докладе Специальный докладчик рассматривает эту связь и ее практическое значение. Он уделяет особое внимание гендерным аспектам, рассматривая конкретные проблемы в области снижения риска бедствий, с которыми сталкиваются женщины и девочки. Специальный докладчик также подробно останавливается на положении наиболее обездоленных слоев общества, таких как коренные народы, меньшинства, беженцы и внутренне перемещенные лица, а также жители отдаленных или прибрежных районов, которые подвергаются воздействию цунами и/или наводнений. Памятуя о статье 1 Декларации о праве на развитие, он обращает особое внимание на проблемы, с которыми сталкиваются инвалиды при участии в планировании мер по снижению риска бедствий, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий.

III. Интеграция права на развитие в деятельность по снижению риска бедствий: практические примеры

9. Стремясь оценить, в какой степени население всего мира пользуется правом на участие в планировании и принятии решений в отношении мер и стратегий по снижению риска бедствий, Специальный докладчик обратился к государствам-членам и другим заинтересованным сторонам с просьбой представить информацию о принятых с 2015 года мерах или стратегиях, направленных на:

- a) выявление групп населения, подвергающихся наибольшему риску бедствий, в том числе по причине конфликтов, изменения климата, роста численности населения и действий органов власти;
- b) включение таких групп населения в планирование мероприятий по снижению риска бедствий;
- c) оценку эффективности стратегий и мер по снижению риска бедствий;
- d) предотвращение бедствий и смягчение их последствий;
- e) предоставление информации о снижении риска бедствий всем слоям населения, включая в том числе группы, не владеющие официальными языками страны, инвалидов и жителей отдаленных сельских районов.

10. Некоторые страны предоставили практические примеры того, как их правительства работают над интеграцией права на развитие в национальные системы принятия решений с учетом оценки риска бедствий.

11. Правительство Черногории сообщило⁹ о назначении правительственного органа по снижению риска бедствий, который создал национальную платформу снижения риска бедствий и организовал шесть конференций, посвященных различным темам. В декабре 2017 года была подготовлена национальная стратегия снижения риска бедствий. Процесс разработки национальной стратегии был начат с создания центральной группы экспертов из различных общенациональных и местных государственных учреждений, после чего эксперты, каждый в соответствии со своим профилем, предложили мероприятия для включения в стратегию. Первоначальный проект стратегии был направлен для внесения замечаний в различные министерства и другие учреждения, а его окончательный вариант был одобрен правительством. Кроме того, были подготовлены планы проведения спасательных и защитных работ, предназначенные для предпринимателей и местных общин.

12. Реализация стратегии осуществляется посредством трех двухлетних планов действий. Первый из них, одобренный правительством в марте 2018 года, содержит информацию о мероприятиях различных национальных и местных органов власти, охватывая такие вопросы, как достижение целей в области устойчивого развития, изменение климата и снижение риска бедствий. Всего запланировано 68 мероприятий, на осуществление которых выделено 12 млн евро. Согласно докладу об осуществлении национальной стратегии, утвержденной правительством на 2018 год, было осуществлено 21 мероприятие, 15 находились в процессе выполнения, а 10 не были выполнены. Общий план действий на 2018–2023 годы включает в себя 105 мероприятий, на осуществление которых выделено 34 млн евро. Приоритетные направления действий страны включают в себя: разработку локальных стратегий снижения риска бедствий; разработку национальной оценки рисков; разработку оценок рисков на местном уровне; разработку планов проведения спасательных и защитных работ в связи с различными рисками на национальном и местном уровнях, а также для предпринимателей; последовательное преподавание межпредметной программы по снижению риска бедствий в школах; создание системы раннего оповещения на местном уровне.

13. Для повышения осведомленности о бедствиях в учебные планы начальных и средних школ была включена дисциплина по снижению риска бедствий. Подготовку по этому предмету прошли около 200 учителей. Черногория —

⁹ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 8 апреля 2019 года.

единственное государство в регионе, где в школьную программу включен подобный предмет.

14. Правительство Эквадора сообщило¹⁰, что в целях эффективного устранения растущего риска бедствий национальная служба управления рисками и чрезвычайными ситуациями и другие участники децентрализованной национальной системы управления рисками с 2015 года принимают меры по выявлению групп населения, наиболее подверженных риску бедствий. Принимаемые меры включают в себя разработку методов сбора географической информации о подверженности наводнениям, массовым перемещениям людей, лесным пожарам, цунами и сейсмической опасности. Данная информация распространяется среди различных участников децентрализованной национальной системы управления рисками и публикуется для бесплатного ознакомления на геопортале Национальной службы управления рисками и чрезвычайными ситуациями.

15. Правительство Эквадора также сообщило, что работает над созданием сценариев возможного воздействия бедствий на национальном уровне и анализом рисков для районов страны, в наибольшей степени страдающих от бедствий. Децентрализованные автономные органы власти провинций и кантонов проходят подготовку в соответствии с разработанными методиками оценки уязвимости. Была обновлена и опубликована методика оценки уязвимости на кантональном уровне. Правительство представило таблицу с указанием различных проектов и программ, осуществленных с 2015 года в целях достижения показателей A–G¹¹ Сендайской рамочной программы, которые, в частности, включали в себя разработку методологии формирования сетей гражданского участия, предпринятую в 2018 году.

16. Правительство Мексики представило¹² перечень возникших проблем и видов передовой практики, которые после принятия Сендайской рамочной программы были взяты на вооружение различными штатами Мексики в целях решения проблем, связанных с растущим риском бедствий. Мексика намерена разработать широкий спектр стратегий и программ, которые будут нацелены не только на экстренную помощь и восстановление после чрезвычайных ситуаций, но и на предотвращение и снижение самих рисков. В качестве примера позитивной практики правительство приводит создание нормативной базы по интегрированному управлению рисками для того, чтобы федеральные государственные учреждения могли опираться на нее в своей деятельности.

17. В настоящее время в Мексике действуют два механизма, которые содействуют осуществлению превентивных функций федерального правительства и федеральных учреждений:

а) Национальный фонд по предупреждению бедствий. Проект федерального бюджета на 2019 год предусматривает ассигнования на его целевую деятельность в размере 180 938 000 долл. США;

б) Превентивный трастовый фонд.

18. Национальная координационная служба гражданской обороны поддерживает тесный контакт с местными органами власти, которые представляют сводную информацию о передовой практике, применяемой в соответствующих штатах. Большинство проектов посвящено четырем следующим основным направлениям:

¹⁰ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 24 апреля 2019 года.

¹¹ См. <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-monitor/indicators>.

¹² Сообщение, полученное Специальным докладчиком 12 апреля 2019 года.

а) улучшение систем мониторинга: создавая более совершенные системы мониторинга, штаты стремятся получить возможность более эффективно реагировать на бедствия, а также ограничивать масштаб последствий в случае их возникновения. В большинстве случаев меры включают в себя обновление существующих и разработку новых систем мониторинга потенциальных стихийных бедствий, таких как извержения вулканов и наводнения. Помимо этого, осуществляются различные программы защиты населения;

б) передача знаний: большинство штатов Мексики сообщили, что передача знаний будет осуществляться посредством просвещения, а также целенаправленной работы с сельскими жителями и населением, не владеющим национальным языком. Основное внимание будет уделяться повышению осведомленности о потенциальных рисках и обучению методам их предотвращения. Так, например, Министерство национальной обороны Мексики провело ряд информационных кампаний на различных языках в целях охвата коренного населения страны;

в) дополнение и популяризация «Атласа рисков по штатам». Региональные атласы используются для сбора информации о потенциальных рисках на соответствующих территориях. Правительство надеется использовать эти региональные планы для разработки и дополнения Национального атласа рисков, который будет использоваться при планировании городского развития и способствовать принятию других решений в отношении конкретных районов;

г) создание различных структур и сотрудничество с ними: многие штаты создали различные советы и комитеты, принимающие участие в преодолении риска бедствий. Другие штаты упомянули о сотрудничестве с различными структурами системы Организации Объединенных Наций и местными органами власти в области разработки ряда планов.

19. Правительство Украины сообщило¹³, что утвердило концептуальные основы управления рисками в чрезвычайных ситуациях, вызванных техногенными угрозами и стихийными бедствиями (распоряжение от 22 января 2014 года № 37-р), и план их реализации на 2015–2020 годы (распоряжение от 25 марта 2015 года № 419-р). Новым законодательным актом были введены современные риск-ориентированные методы, направленные на снижение и минимизацию социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, а также на обеспечение гарантированного уровня безопасности граждан и общества. В июле 2017 года Министерство внутренних дел Украины утвердило Методику планирования мероприятий по эвакуации (в соответствии со статьей 33.16 Кодекса гражданской защиты Украины и пунктом 34 Порядка проведения эвакуации в случае угрозы возникновения или возникновения чрезвычайных ситуаций). Данная методика освещает вопросы планирования эвакуации населения и предусматривает конкретные мероприятия по эвакуации инвалидов и других маломобильных групп населения (приказ Министерства иностранных дел от 10 июля 2017 года № 579).

20. В декабре 2017 года правительство Украины одобрило концептуальные основы реализации государственной политики по вопросам изменения климата на период до 2030 года (распоряжение № 932-р от 7 декабря 2016 года) и план их реализации (распоряжение № 878-р от 6 декабря 2017 года), учитывающие основные положения Парижского соглашения. Ответственным за реализацию этих документов является Министерство природных ресурсов.

¹³ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 24 апреля 2019 года.

21. В целях укрепления потенциала функциональных и территориальных подсистем единой государственной системы гражданской обороны, снижения рисков чрезвычайных ситуаций и повышения уровня защиты населения и территорий правительство Украины утверждает ежегодный план основных мероприятий гражданской защиты. Данный план определяет конкретные задачи и мероприятия для центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций.

22. В каждом регионе страны принята региональная программа, предусматривающая меры по предупреждению, ликвидации и сокращению масштабов чрезвычайных ситуаций. Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям совместно с заинтересованными центральными и местными органами исполнительной власти, а также Национальной академией наук Украины подготовила ежегодный аналитический обзор государственной природной и технологической безопасности, опубликованный на официальном сайте службы.

23. В январе 2018 года правительство Украины одобрило концептуальные основы развития и технической модернизации системы централизованного оповещения о возникновении чрезвычайных ситуаций (распоряжение от 31 января 2018 года № 43-р), а в июле 2018 года — план их реализации (распоряжение от 11 июля 2018 года № 488-р). Данными документами вводится передовая система оповещения, оснащенная современным программно-техническим обеспечением и новейшими информационными и телекоммуникационными технологиями для обработки, передачи и отображения информации об угрозах и чрезвычайных ситуациях.

24. Для выполнения задач Сендайской рамочной программы, касающихся сбора данных о последствиях чрезвычайных ситуаций для показателей снижения риска бедствий, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям обобщила имеющуюся информацию о чрезвычайных ситуациях за 2005–2018 годы и внесла эти данные в соответствующие разделы онлайн-системы мониторинга Сендайской рамочной программы. В стадии согласования находится проект распоряжения правительства, которое обеспечит приведение регистрации чрезвычайных ситуаций в Украине в соответствие с показателями мониторинга реализации Сендайской рамочной программы.

25. В соответствии с Соглашением об ассоциации между Европейским союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами и Украиной Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям утвердила нормативную базу для гармонизации национального законодательства с положениями Директивы 2007/60/ЕС Европейского парламента и Совета Европы от 23 октября 2007 года об оценке и управлении рисками наводнений и в настоящее время проводит предварительную оценку рисков наводнений. Законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно опасных объектов» находится на рассмотрении правительства и в случае его принятия введет в действие Директиву 2012/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 4 июля 2012 года об ограничении риска крупных аварий, связанных с опасными веществами, и о внесении поправок в Директиву Совета 96/82/ЕС и ее последующей отмене («директива “Севесо III”»).

26. Правительство Объединенной Республики Танзания сообщило¹⁴ о принятии различных инициатив на национальном уровне для решения проблемы изменения климата, включая программу развития основного потенциала в целях адаптации к изменению климата в продуктивных прибрежных зонах Танзании (2012–2019 годы) и программу осуществления конкретных мер по адаптации в

¹⁴ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 16 апреля 2019 года.

целях снижения уязвимости хозяйственной деятельности и экономики в прибрежных общинах Танзании (2012–2019 годы). Осуществление этих инициатив позволило Танзании повысить устойчивость к воздействию изменения климата в различных районах страны, в том числе за счет следующих мероприятий:

- a) строительство волнолома длиной 780 метров на Барак-Обама-роуд в Дар-эс-Саламе;
- b) строительство волнолома длиной 500 метров в Мемориальной академии имени Мвалиму Ньерере в Кигамбони;
- c) строительство волнолома длиной 40 метров в Кисива-Панза (Занзибар, Объединенная Республика Танзания);
- d) реконструкция волнолома длиной 795 метров в Пангани;
- e) восстановление деградированных мангровых зарослей в Руфиджи (1000 га), Пангани (10 га) и Занзибаре (240 га);
- f) восстановление 3000 метров коралловых рифов на острове Синда, район Кигамбони, а также
- g) строительство дренажных систем в Мтони (Темеке) (550 метров) и Илала-Бунгони (450 метров).

27. Правительство Швейцарии сообщило¹⁵, что функции координационного центра по осуществлению Сендайской рамочной программы в стране выполняет Национальная платформа по опасным природным явлениям. В контексте идентификации групп населения, подверженных риску бедствий, более 90 процентов территории Швейцарии и большинство опасных явлений охвачены картами опасных явлений. Эти опасности должны приниматься во внимание при осуществлении любых инвестиций, оказывающих территориально-пространственное воздействие. В настоящее время Швейцария разрабатывает карты рисков и обзоры рисков на страновом уровне. Что касается участия населения в деятельности по планированию, то проекты по снижению риска бедствий регулярно задействуют группы поддержки, в которые входят представители местного населения, и подлежат обязательному публичному раскрытию. Стратегии предупреждения/смягчения рисков основаны на планировании землепользования (развитии с учетом рисков), неструктурных (готовность к реагированию) и структурных мерах. Для многих видов опасных явлений актуальны решения, основанные на охране природы (например, снижение риска бедствий за счет восстановления лесных массивов с использованием экосистемного подхода).

28. Оценка эффективности стратегий и практических мер представляет собой непрерывный процесс на различных уровнях. На национальном уровне действует Национальная платформа по опасным природным явлениям, которая отвечает за стратегию Швейцарии по управлению рисками, связанными с опасными природными явлениями. Кроме того, существуют механизмы контроля на уровне проектов. Что касается распространения информации о рисках бедствий, то все соответствующие документы на государственном уровне переводятся на официальные национальные языки. Например, швейцарская стратегия по управлению рисками, связанными с опасными природными явлениями, доступна на всех четырех официальных языках Швейцарии, а также на английском языке. Учет туристов производится на уровне проектов. Сельские регионы включены в процессы коммуникации и планирования. Предпринимаются усилия по

¹⁵ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 16 апреля 2019 года.

вовлечению инвалидов, однако этот процесс еще не закончен и нуждается в совершенствовании.

29. Правительство Португалии¹⁶ подчеркнуло, что 30 октября 2017 года совет министров страны принял резолюцию № 170/2017 об утверждении национальной стратегии превентивной гражданской защиты, содержащей пять стратегических целей, 10 приоритетных областей и 101 оперативную цель. Правительство отмечает работу Национальной платформы действий по снижению риска бедствий, которая объединяет более 70 участников из различных секторов — органов центральной власти, муниципалитетов, научных кругов, профессиональных организаций, субъектов гражданской обороны — и поощряет инклюзивный подход к осуществлению мер по снижению риска бедствий. Снижение уязвимости государства и укрепление его устойчивости относятся к числу наиболее приоритетных задач правительства, которые отражены в стратегической программе сотрудничества Португалии в целях развития, национальной стратегии безопасности и развития, а также оперативной стратегии гуманитарных и чрезвычайных действий. В рамках программы сотрудничества правительство страны выступает за необходимость укрепления национального институционального потенциала своих партнеров в сфере адаптации к изменению климата. Например, программа двустороннего стратегического сотрудничества Португалии и Мозамбика (2017–2021 годы) включает подход, предусматривающий разработку стратегий и мер по снижению риска бедствий и повышению устойчивости.

30. Правительство Ливана сообщило¹⁷, что укрепление деятельности по снижению и регулированию риска бедствий в стране осуществляется через Группу по снижению и регулированию риска бедствий при президиуме совета министров, которая учреждена в результате осуществляемого с 2010 года сотрудничества между правительством Ливана и Программой развития Организации Объединенных Наций. В соответствии с целями и задачами Сендайской рамочной программы группа работает на нескольких уровнях, которые включают в себя усиление эффективности управления рисками, углубление знаний о рисках бедствий и повышение готовности к бедствиям, особенно в уязвимых общинах.

31. В 2018 году премьер-министр Ливана принял решение о создании комитета по управлению рисками бедствий, в состав которого вошли более 35 представителей важнейших министерств, ведомств и заинтересованных сторон. Комитету поручено: обновить национальную стратегию снижения риска бедствий и национальный план деятельности по оказанию помощи; разработать национальный план восстановительных работ; установить национальные показатели для отчетности. В рамках процесса представления отчетности в соответствии с Сендайской рамочной программой были проведены следующие мероприятия: обучение процессу составления отчетности национальных координаторов по вопросам снижения риска бедствий в важнейших министерствах, ведомствах и заинтересованных организациях; определение ответственных лиц и участников работы по каждому целевому показателю; создание небольшой рабочей группы; централизация всех данных и их валидация силами Группы по снижению и регулированию риска бедствий при президиуме совета министров; а также выявление пробелов, проблем и направлений дальнейшей деятельности в области будущей отчетности.

32. В рамках обновления национальной стратегии снижения риска бедствий комитет по управлению рисками бедствий будет проводить консультации с различными заинтересованными сторонами для обеспечения их надлежащего

¹⁶ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 24 апреля 2019 года.

¹⁷ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 24 апреля 2019 года.

участия. Кроме того, Группа по снижению и регулированию риска бедствий поддержала создание комитетов по снижению риска бедствий во всех мухафазах Ливана. Эти комитеты занимаются вопросами готовности к бедствиям и реагирования на них; в целях обеспечения надлежащего участия они состоят из представителей соответствующих министерств, ведомств и местных структур. С 2016 года Группа по снижению и регулированию риска бедствий разработала для ключевых секторов и мухафаз ряд методов оценки рисков, связанных с множественными опасными явлениями, в целях выявления и понимания рисков, а также идентификации уязвимых групп населения. В 2016 году также были разработаны карты риска наводнений, на которых появились принимающие общины и общины беженцев. В 2018 году после наводнения в Баальбекской мухафазе при активном участии заинтересованных министерств, ведомств и местных органов власти Группа по снижению и регулированию риска бедствий провела детальную оценку рисков в зонах наводнения в Баальбеке. Группа содействовала координации между заинтересованными сторонами в целях достижения консенсуса по предложенным рекомендациям, которые впоследствии были одобрены премьер-министром и распространены для принятия дальнейших мер среди соответствующих органов. В 2018 году группа провела миссию по оценке в целях проверки и верификации эффективности существующих систем. Результаты этой оценки были использованы для разработки концептуальной матрицы снижения и регулирования риска бедствий, а также стратегического плана и новых проектных документов на 2019–2023 годы, которые будут вынесены на утверждение правительства.

33. Правительство Ливана сообщило, что сталкивается с рядом проблем, препятствующих эффективному преодолению и снижению рисков и опасностей. К ним относятся: отсутствие всесторонних полномочий и одобренных стратегий в области снижения риска бедствий; необходимость усиления координации и сотрудничества между заинтересованными сторонами, участвующими в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года; последствия кризиса в Сирийской Арабской Республике, в результате которого свыше 1 млн беженцев создают дополнительную нагрузку на уже недостаточную инфраструктуру, причем почти треть из них живут в опасных условиях; необходимость усиления мер по снижению риска бедствий и их включения в планирование развития; недостаток специализированных знаний и опыта в ряде областей; отсутствие единой платформы раннего оповещения на уровне общин; отсутствие согласованных данных в области снижения риска бедствий. Несмотря на то что распространение информации в мухафазах осуществляется через структуры снижения риска бедствий, сохраняется необходимость в разработке всеобъемлющей платформы раннего оповещения на уровне общин, с тем чтобы никто не был забыт.

34. Правительство Пакистана отметило¹⁸ четыре сектора, в которых были приняты меры: выявление групп населения, подвергающихся риску, и их включение в планирование мер по снижению риска бедствий; предотвращение и смягчение риска бедствий; оценка эффективности принимаемых мер; а также гарантированное информирование всех групп населения. В отношении выявления групп населения, подвергающихся риску, правительство Пакистана приняло следующие меры:

а) оценка подверженности рискам множественных опасных явлений: проводится в различных районах в целях включения в процесс планирования национального развития и приоритизации соответствующих стратегий снижения риска; особое внимание при оценке уделяется уязвимым группам населения;

¹⁸ Сообщение, полученное Специальным докладчиком 6 мая 2019 года.

b) уязвимые группы населения в районах, подверженных опасным явлениям: поскольку страна подвержена риску наводнений, все поселения были разделены на категории от наименее до наиболее уязвимых с учетом частоты наводнений за предшествующие годы;

c) разделение страны на пять сейсмических зон, что помогает определить группы населения, подвергающиеся наибольшему риску;

d) оценка подверженности опасным явлениям и рисков для школ: оценка была проведена в 28 наиболее уязвимых школах отдельного района.

35. В отношении предупреждения и смягчения последствий бедствий правительство Пакистана сообщило следующее:

a) созданы различные фонды (Президентский фонд помощи, Фонд премьер-министра для оказания помощи при стихийных бедствиях, Фонд управления рисками стихийных бедствий, созданный при поддержке Азиатского банка развития);

b) все готово для начала осуществления Национального плана действий по реализации Сендайской рамочной программы;

c) созданы и модернизированы различные службы для предотвращения риска бедствий и смягчения их последствий: сформированы национальные и региональные рабочие группы, средства гуманитарного реагирования и шесть городских поисково-спасательных групп; для всех проектов в сфере государственных услуг введена обязательная оценка воздействия на окружающую среду;

d) создана консультативная рабочая группа по коммуникационной стратегии для сбора информации от правительственных партнеров и заинтересованных сторон в целях проведения широкой оценки стратегий, программ и существующих структур в области управления риском бедствий.

36. Правительство Пакистана также считает, что одним из примеров передовой практики является оценка эффективности стратегий и мер по снижению риска бедствий. Главным учреждением, осуществляющим руководство и управление деятельностью по борьбе со стихийными бедствиями на национальном уровне, является Национальное управление по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий. До 2012 года деятельность Национального управления определяла Национальная рамочная стратегия снижения риска бедствий. Основное внимание в ней уделялось сокращению масштабов нищеты, поскольку беднейшие слои населения, как правило, страдают от бедствий в наибольшей степени. Национальное управление также уделяло особое внимание развитию, устойчивому к изменению климата и стихийным бедствиям, которое позволяет общинам заранее подготовиться к потенциальным рискам. Правительство страны утвердило ряд стратегий по снижению риска бедствий, включая Национальную политику снижения риска бедствий, основными направлениями которой являются расширение знаний о рисках, их предотвращение, смягчение последствий и обеспечение готовности. Правительство также разработало для Пакистана рассчитанный на десять лет национальный план организации работ в случае стихийных бедствий.

37. Помимо этого, в стране был проведен ряд информационных кампаний для информирования всех слоев населения о рисках бедствий. Эти мероприятия состояли из просветительских кампаний, направленных на повышение осведомленности с помощью различных средств массовой информации, таких как радиопередачи, брошюры, обсуждения на телевидении. Подобные кампании также проводились в отдаленных общинах на местных языках.

38. Приведенные выше примеры представляют собой некоторые полезные образцы передовой практики, которые могут быть использованы для осуществления деятельности по снижению риска бедствий в соответствии с правом на развитие. К таким видам передовой практики относятся: создание централизованных органов, имеющих бюджет и возможности для проведения консультаций с различными заинтересованными сторонами; привлечение к процессам планирования экспертов из различных областей; использование современных технологий для сбора дезагрегированных данных; перевод информации о мерах и протоколах по обеспечению готовности к бедствиям на все официальные и широко используемые языки; разработка адаптированных к местным условиям программ снижения риска бедствий на региональном уровне; разработка отдельных программ для удовлетворения потребностей инвалидов. К сожалению, Специальный докладчик не сумел получить материалы от большего количества стран из различных географических регионов, что позволило бы ему привести более широкий спектр примеров эффективной практики, которую страны могли бы адаптировать и использовать в своих конкретных условиях.

IV. Снижение риска бедствий и право на развитие: проблемы отдельных стран

39. Опасных природных явлений невозможно полностью избежать; тем не менее бедствий в значительной степени можно избежать путем уменьшения подверженности населения опасности, укрепления его потенциала для противостояния бедствиям и/или снижения его уязвимости¹⁹. Положения Сендайской рамочной программы и Повестки дня на период до 2030 года указывают путь к снижению риска бедствий и уменьшению их негативного воздействия на развитие людских ресурсов и осуществление прав человека. Примеры, приведенные в разделе III выше, показывают, что Рамочная программа уже оказала важное влияние на проведение мероприятий по снижению риска бедствий в соответствии с правом на развитие. При этом в области практического осуществления этой программы остается много нерешенных проблем. Беднейшие страны не только зачастую страдают больше остальных: бедствия в этих странах причиняют несоразмерно большой ущерб малообеспеченным и маргинализированным слоям населения²⁰. Ученые обнаружили, что некоторые группы населения в большей степени подвержены риску смерти, травматизма, экономического ущерба и психологических травм в результате различных опасных явлений²¹. К группам, в особенной степени незащищенным перед пагубными последствиями бедствий, были отнесены дети, пожилые люди, женщины, расовые меньшинства, лица с физическими или психическими нарушениями и иммигранты²². Члены этих групп терпят непропорционально большой ущерб в результате бедствий и сталкиваются с наибольшими трудностями при восстановлении после них²³. Воздействие подобной непропорциональности усиливается тем фактом, что такие группы не включены или в недостаточной степени включены в усилия

¹⁹ A/HRC/36/49, пункт 16; см. также <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/disasterriskreduction>.

²⁰ IMF, *Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters*, p. 8, note 4.

²¹ Ben Wisner and others, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2nd ed. (New York, Routledge, 2004).

²² Susan L. Cutter, Bryan J. Boruff and W. Lynn Shirley, "Social vulnerability to environmental hazards", *Social Science Quarterly*, vol. 84, No. 2 (June 2003).

²³ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* (London and Sterling, Virginia, UN-Habitat and Earthscan, 2007).

по обеспечению готовности к бедствиям. При этом оказаться забытым во время бедствия зачастую равнозначно смерти.

40. Право на развитие — это право каждого человека на участие, внесение своего вклада и пользование плодами экономического, социального, культурного и политического развития²⁴. В соответствии с духом Декларации о праве на развитие право на участие должно включать в себя право всех людей участвовать в планировании и принятии решений, касающихся обеспечения готовности к бедствиям и снижения их риска.

41. Ученые утверждают, что широкое участие заинтересованных сторон имеет ключевое значение для повышения устойчивости, и подчеркивают, что вовлеченные люди и группы и способы их участия являются решающими факторами достижения устойчивости на практике²⁵. В связи с этим чрезвычайно важно определить заинтересованные стороны, которые должны быть включены в национальные и местные платформы снижения риска бедствий или другие консультативные механизмы. В пункте 7 Рамочной программы предлагается включить в число соответствующих заинтересованных сторон женщин, детей и молодежь, инвалидов, малоимущих, мигрантов, коренные народы, добровольцев, практикующих специалистов и пожилых людей. В пункте 19 d) Рамочной программы указывается, что для снижения риска бедствий необходимы вовлеченность и партнерское взаимодействие на уровне всего общества, а также содержится требование расширить возможности и обеспечить инклюзивное, доступное и недискриминационное участие при уделении особого внимания тем, кто больше всех страдает от бедствий, особенно самым малообеспеченным категориям населения. Все стратегии и практическая деятельность должны осуществляться с учетом таких факторов, как пол, возраст, наличие или отсутствие инвалидности и культурные особенности; необходимо поощрять инициативность женщин и молодежи. Далее в пункте 19 g) говорится, что снижение риска бедствий требует инклюзивного процесса принятия решений, основанного на открытом обмене и распространении дезагрегированных данных, в том числе в разбивке по полу, возрасту и наличию или отсутствию инвалидности.

A. Инвалиды

42. В какой степени инвалиды включены в планирование и принятие решений в области снижения риска бедствий? В пункте 36 a) iii) Сендайской рамочной программы говорится, что инвалиды и их организации играют весьма важную роль в деле оценки угрозы бедствий и в разработке и осуществлении планов, подстроенных под конкретные требования. Однако многочисленные источники указывают на то, что в действительности вовлечение инвалидов носит крайне ограниченный характер.

43. Отсутствие достоверных статистических данных о людях с ограниченными возможностями остается одной из проблем, с которой сталкиваются как правительства, так и защитники интересов инвалидов. Исследования показали, что отсутствие дезагрегированных данных является серьезным препятствием, помешавшим, например, оперативному реагированию служб после цунами 2004 года в Азии²⁶. В других случаях остается неизвестным как количество

²⁴ Декларация о праве на развитие, статья 1.

²⁵ Paulina Aldunce and others, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate”, *Environmental Hazards*, vol. 15, No. 1 (2016).

²⁶ Maria Kett, Sue Stubbs and Rebecca Yeo, *Disability in Conflict and Emergency Situations: Focus on Tsunami-affected Areas* (International Disability and Development Consortium, 2005).

инвалидов, так и разнообразие видов инвалидности²⁷. Кроме того, инвалиды и их организации редко участвуют в каком-либо этапе планирования мер или реагирования на стихийные бедствия; зачастую помощь им оказывается без достаточного представления о разнообразии существующих видов инвалидности и конкретных потребностей, в результате чего инвалиды не получают надлежащего доступа к мерам по обеспечению готовности, системам раннего оповещения и физической инфраструктуре²⁸. В некоторых обществах из-за социальной стигматизации инвалидов лица, осуществляющие уход за ними, скрывают сам факт их существования, чтобы защитить их, в результате чего инвалидов не учитывают при планировании мер и реагировании на чрезвычайные ситуации²⁹.

44. Некоторые ученые выражают тревогу в связи с особенно опасным положением детей-инвалидов, которые зачастую исключаются из процесса планирования мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, поскольку специалисты по ликвидации бедствий предполагают, что в случае бедствия о таких детях позаботятся их родители³⁰. В результате дети-инвалиды могут не попасть в число эвакуируемых лиц или будут вынуждены эвакуироваться без жизненно важных предметов (например, средств передвижения, дыхательных аппаратов, медикаментов)³¹. Из-за подобных факторов такие дети сталкиваются с многочисленными трудностями в период после стихийного бедствия³².

В. Инвалиды, малообеспеченные люди и женщины: печальная реальность увеличения риска

45. Управление рисками бедствий должно носить инклюзивный характер³³ и тем самым обеспечивать равное участие в процессе принятия решений. В пункте 32 Сендайской рамочной программы четко указано, что важнейшее значение имеет расширение прав и возможностей женщин и инвалидов в плане публичной поддержки и поощрения подходов к реагированию, восстановлению,

²⁷ Ibid.

²⁸ Fred Smith, Emma Jolley and Elena Schmidt, "Disability and disasters: the importance of an inclusive approach to vulnerability and social capital", October 2012 .

²⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Sex, age and disability disaggregated data (SADDD)", in International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Minimum Standards for Protection, Gender and Inclusion in Emergencies* (Geneva, 2018).

³⁰ Tom Mitchell and others, "The role of children and youth in communicating disaster risk", *Children, Youth and Environments*, vol. 18, No. 1 (2008); Brenda D. Phillips and Betty Hearn Morrow, "Social science research needs: focus on vulnerable populations, forecasting, and warnings", *Natural Hazards Review*, vol. 8, No. 3 (August 2007).

³¹ Joy D. Osofsky, Howard J. Osofsky and William W. Harris, "Katrina's children: social policy considerations for children in disasters", *Social Policy Report*, vol. 21, No. 1 (Spring 2007); Glen White and others, "Final report findings of the Nobody Left Behind: Preparedness for Persons with Mobility Impairments research project", Research and Training Center on Living (2007).

³² Более трети из 100 тыс. детей, эвакуированных из города Новый Орлеан в результате урагана «Катрина» и сохранивших статус перемещенных лиц через несколько месяцев после урагана, имели по крайней мере одно хроническое заболевание. Для многих из них доступ к медицинскому страхованию, постоянной медицинской помощи, рецептурным препаратам и специализированному медицинскому оборудованию был существенно ограничен. См. David Abramson and others, "The legacy of Katrina's children: estimating the numbers of hurricane-related at-risk children in the Gulf Coast states of Louisiana and Mississippi", National Center for Disaster Preparedness Research Brief, No. 2007-12 (December 2007).

³³ Christel Rose and Florentina Debling, *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies* (Geneva, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019), p. 84.

реабилитации и реконструкции, основанных на принципах гендерного равенства и всеобщей доступности. В пункте 36 а) i) Рамочной программы отмечается, что женщины и их участие играют решающую роль в эффективном управлении рисками бедствий и в разработке, обеспечении ресурсами и реализации учитывающих гендерные аспекты стратегий, планов и программ по снижению риска бедствий, и утверждается, что необходимо принимать адекватные меры по укреплению потенциала в целях расширения прав и возможностей женщин в деле проведения подготовительных мероприятий, а также по наращиванию их потенциала в отношении использования альтернативных источников средств к существованию в период после бедствий. Однако во многих странах применение этих принципов имеет эпизодический и непоследовательный характер. На международном уровне после принятия Рамочной программы доля участия женщин в дискуссиях выросла с 31,7 процента на третьей Всемирной конференции по снижению риска бедствий (проведенной в марте 2015 года в Японии) до 37,2 процента на сессии 2017 года Глобальной платформы по снижению риска бедствий (проведенной в мае 2017 года в Мексике)³⁴. Однако на национальном уровне ситуация выглядит хуже: во всем мире обсуждением и утверждением национальных планов и стратегий снижения риска бедствий занимаются парламентарии, где по состоянию на 2018 год женщины составляли лишь 24,3 процента депутатов³⁵.

46. В то же время ученые и практикующие специалисты собрали обширную базу фактов, свидетельствующих о том, что женщины страдают от бедствий в непропорционально большой степени. Например, в результате цунами в Индийском океане в 2004 году погибло в четыре раза больше женщин, чем мужчин³⁶. Во время землетрясения в Непале в 2015 году 55 процентов жертв составили женщины и дети³⁷. Помимо более высокой доли погибших и раненых в результате бедствий, женщины, как правило, больше страдают от социально-экономического ущерба: так, во время цунами 2004 года в Индийском океане многие женщины покинули небезопасные места с запозданием или предпочли остаться, поскольку несли основное бремя по обеспечению ухода за маломобильными членами семьи — больными, инвалидами, пожилыми людьми и детьми³⁸. Изучая влияние наводнения в Камбодже в 2012 году на общины, исследователи обнаружили следующие факты: домохозяйства, возглавляемые женщинами, пострадали от наводнения в несоразмерно большой степени; уровень безработицы среди женщин после бедствия был выше; как правило, женщины не были представлены на площадках, где принимались решения или планировались меры по

³⁴ См. Christel Rose, Rahel Steinbach and Amjad Saleem, “Reducing disaster risk through gender parity and women’s leadership”, *World Meteorological Organization Bulletin*, vol. 66, No. 2 (2017).

³⁵ См. <https://ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review>.

³⁶ См. Oxfam International, “The tsunami’s impact on women”, Oxfam Briefing Note (March 2005). Исследование ОКСФАМ показало, что в четырех обследованных деревнях в Индонезии из 676 выживших жителей женщинами были только 189; в четырех других деревнях женщины составили 77 процентов жертв. Одновременно в Индии был зарегистрирован 391 случай смерти среди женщин при 146 погибших мужчинах. В одной из деревень все погибшие были женщинами.

³⁷ “Earthquake: 55 per cent of dead are women, children”, *Kathmandu Post*, 19 May 2015.

³⁸ См. Kanchana Ginige, Dilanthi Amaratunga and Richard Haigh, “Tackling women’s vulnerabilities through integrating a gender perspective into disaster risk reduction in the built environment”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 18 (2014).

снижению риска бедствий³⁹. Эти примеры представляют собой лишь иллюстрацию общих тенденций и закономерностей.

47. Не секрет, что в большинстве обществ инвалиды и женщины также относятся к числу людей, в наибольшей степени страдающих от нищеты. По данным Всемирной организации здравоохранения, уровень распространенности инвалидности среди женщин и девочек составляет 19,2 процента, а среди мужчин и мальчиков — 12 процентов⁴⁰. По оценкам Всемирной продовольственной программы, 60 процентов населения, страдающего хроническим недоеданием, составляют женщины и девочки⁴¹. Женщины составляют в среднем 43 процента всех занятых в сельском хозяйстве в развивающихся странах⁴². Однако право собственности на землю чаще всего принадлежит мужчинам, поэтому после стихийного бедствия многие женщины не могут самостоятельно претендовать на государственную помощь для восстановления⁴³. Женщины также могут подвергаться большему риску во время наводнений в странах, где мальчиков обучают, а девочек чаще всего не обучают плаванию в раннем возрасте. Уничтожение материальных активов и средств к существованию, а также неблагоприятное воздействие на важнейшие системы доступа к основным экономическим, социальным и культурным правам (школы, больницы, дороги и т. д.) — все это способствует дальнейшему снижению уровня жизни вышеуказанных групп населения. Исследования показывают, что беднейшие домохозяйства не только в большей степени подвержены рискам стихийных бедствий: помимо этого, их экономическое благосостояние в непропорциональной степени ухудшается как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе⁴⁴. Меры в области снижения риска бедствий должны учитывать совокупный эффект таких факторов, как пол, бедность и инвалидность; в целях обеспечения полноценной помощи они должны гарантировать прекращение дальнейшей маргинализации малообеспеченных слоев населения и сохранения неравного соотношения сил.

48. Для оказания помощи женщинам, инвалидам и малообеспеченным лицам государства должны найти способы обеспечить широкое участие заинтересованных сторон и, в частности, реальное участие наиболее страдающих от бедствий групп населения, с тем чтобы повысить их устойчивость⁴⁵.

V. Выводы и рекомендации

A. Общие положения

49. Для интеграции права на развитие в мероприятия по снижению риска бедствий правительствам следует на постоянной основе поощрять механизмы участия всех соответствующих заинтересованных сторон на всех этапах планирования, реализации и мониторинга соответствующих стратегий и программ. В соответствии с Сендайской рамочной программой снижение риска бедствий, оставаясь сферой ответственности национального

³⁹ Sam Chanthy and Hay Samchan, *Flood Impacts on Women: Exploring the Possibility of Gender Sensitive DRR Planning* (2014)

⁴⁰ World Health Organization, *World Report on Disability* (Geneva, 2011).

⁴¹ См. <http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/commission-on-the-status-of-women-2012/facts-and-figures>.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Junko Mochizuki and Asjad Naqvi, “Reflecting disaster risk in development indicators”, *Sustainability*, vol. 11, No. 4 (February 2019).

⁴⁵ Aldunce and others, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate”.

правительства, также требует активного участия, поддержки и вклада всех соответствующих заинтересованных сторон, таких как правительство, международные организации, неправительственные организации, научно-образовательные учреждения, частный сектор и СМИ⁴⁶. Следует обеспечить возможности для равноправного участия во всех соответствующих процессах планирования и принятия решений наиболее обездоленных слоев населения, включая инвалидов, женщин, детей и молодежь, меньшинства, коренные народы, выходцев из Африки и представителей других обездоленных и маргинализированных групп.

50. Национальные платформы снижения риска бедствий являются координационными механизмами с участием многих заинтересованных сторон, действующими по инициативе и под руководством стран; впервые они появились уже в рамках Хиогской рамочной программы действий⁴⁷. В Сендайской рамочной программе уделяется особое внимание важнейшей роли национальных платформ в поддержке осуществления, мониторинга и обзора Рамочной программы посредством эффективных скоординированных действий на национальном уровне и соответствующих связей с местным уровнем⁴⁸. По мнению Специального докладчика, национальные платформы играют важную роль в обеспечении интеграции права на развитие в мероприятия по снижению риска бедствий, предоставляя всем соответствующим группам общества возможности для участия в планировании, оценке, мониторинге и реализации планов и программ по снижению риска бедствий на государственном уровне. Специальный докладчик обеспокоен тем, что на сегодняшний день национальные платформы имеются только в 65 странах⁴⁹. Он рекомендует государствам стремиться к созданию благоприятных условий для гендерного баланса и участия представителей маргинализированных групп в работе этих платформ. Специальный докладчик также призывает к увеличению вложений в поддержку национальных платформ, что позволит им эффективно выполнять свои функции и повышать свою легитимность и подотчетность на национальном уровне.

51. В зависимости от типов бедствий, затрагивающих конкретные страны, и геополитической структуры этих стран аналогичные платформы могут быть созданы на уровне регионов и/или общин. Местные платформы будут служить двойной цели — предоставлять информацию о наиболее насущных проблемах общин и служить хранилищем локальных сведений о возможных мерах и решениях в области предупреждения бедствий.

52. Первый шаг в составлении обеспечивающих всеобщее участие и защиту программ реагирования на чрезвычайные ситуации состоит в том, чтобы понять, какие члены общества пострадали и каким именно образом, а также какие меры реагирования являются наиболее адекватными с точки зрения наиболее пострадавших лиц или групп населения. В соответствии с Сендайской рамочной программой для целей снижения риска бедствий государства должны собирать данные, дезагрегированные как минимум по полу, возрасту и наличию инвалидности. Данные, собранные в контексте

⁴⁶ См. Takako Izumi and others, *30 Innovations for Disaster Risk Reduction* (Tokyo, International Institute of Disaster Science, 2019)

⁴⁷ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин была принята 168 странами на Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий, которая состоялась в Кобе (Япония) в январе 2005 года. См. резолюцию 69/283 Генеральной Ассамблеи.

⁴⁸ Aldunce and others, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate”.

⁴⁹ См. <https://www.unisdr.org/partners/countries>.

реализации целей в области устойчивого развития и задач Повестки дня на период до 2030 года, также могут и должны использоваться для нужд планирования и разработки политики в области снижения риска бедствий; при этом они должны дополняться в соответствии с особыми требованиями конкретной темы. Работа по дезагрегации данных должна основываться на правозащитном подходе к данным⁵⁰. В частности:

а) при правозащитном подходе к сбору данных процесс сбора данных должен предполагать активное участие общины, в которой идет сбор информации;

б) респонденты должны иметь возможность самостоятельно выбирать, как они идентифицируют себя с точки зрения этнической принадлежности, сексуальной ориентации, гендерной идентичности и статуса инвалидности;

в) должна сохраняться конфиденциальность данных; необходимо находить баланс между конфиденциальностью и необходимостью обеспечения прозрачности.

53. Национальные статистические службы и национальные правозащитные учреждения должны сотрудничать в целях содействия практическому применению правозащитного подхода к данным.

54. Государствам следует активизировать международное сотрудничество в рамках деятельности по наращиванию потенциала, направленной на совершенствование сбора данных в развитых и развивающихся странах.

55. Следует укреплять потенциал гражданского общества в области сбора дезагрегированных данных и разрабатывать новаторские подходы для устранения пробелов в сборе данных. В этой связи гражданскому обществу следует работать в тесном сотрудничестве с национальными институтами статистики.

56. Для обеспечения эффективности стратегий, планов и программ в области снижения риска бедствий крайне важно, чтобы заинтересованные лица и сообщества были хорошо информированы как о процессах их разработки, так и о результатах. Государствам следует создать механизмы, обеспечивающие легкий доступ к информации в отношении стратегий и процессов развития снижения риска бедствий, и принять законодательство, гарантирующее доступ к информации, включая информацию о финансировании. Необходимо предусмотреть средства правовой защиты, позволяющие обеспечить отсутствие запретов на доступ к информации. Государства должны распространять информацию в общественных местах на соответствующих языках и в доступных форматах, включая рисунки и плакаты, с использованием крупных шрифтов и аудиотрансляций. При выборе мест и способов размещения такой информации следует учитывать гендерные факторы и аспекты многообразия. Технологии оповещения должны быть в равной степени доступными для людей всех возрастов, лиц с различными видами инвалидности и представителей различных слоев общества. Необходимо распространять информацию об опасностях, уязвимостях, рисках и способах смягчения их последствий среди всего населения в целом, причем следует предусматривать доступные форматы для глухих и слепых людей,

⁵⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development", 2018.

а также лиц с нарушениями обучаемости. Государства должны расширять международное сотрудничество в области распространения информации.

В. Инвалиды

57. Для обеспечения подлинного и осознанного участия инвалидов в усилиях по снижению риска бедствий государствам следует признать рост уязвимости инвалидов перед бедствиями, учитывать интересы инвалидов и включать их во все соответствующие процессы. Государствам необходимо укреплять потенциал и ресурсы организаций, представляющих интересы инвалидов, и активно привлекать их ко всем этапам планирования и управления в случае бедствий. Государства должны разработать системы выявления существующих рисков с участием организаций, представляющих интересы инвалидов, и лиц, осуществляющих уход за ними. Среди сотрудников, осуществляющих деятельность в области снижения риска бедствий, должна быть проведена разъяснительная работа по вопросам гендерных проблем, возраста, инвалидности и связанных с ними потребностей в контексте снижения риска бедствий, а также обучение уважительному обращению с лицами с физическими, сенсорными и интеллектуальными нарушениями, лицами с психическими расстройствами и пожилыми людьми⁵¹. Государства должны организовать обучение всех профильных сотрудников совместно с организациями, представляющими интересы инвалидов и лиц, осуществляющих уход за ними.

58. Государствам необходимо разрабатывать и внедрять доступные и инклюзивные системы оповещения в нескольких доступных форматах, включая аудиовизуальные и физические системы поддержки, в сотрудничестве с организациями, представляющими интересы инвалидов и лиц, осуществляющих уход за ними. Строительство и восстановление физической среды должно осуществляться с учетом обеспечения доступности, устранения существующих физических барьеров и недопущения возникновения новых. Необходимо стремиться к вовлечению инвалидов, с тем чтобы их опыт и знания учитывались при проектировании. Следует принять специальные меры для обеспечения равного доступа лиц вне зависимости от вида их инвалидности или социальной принадлежности, желающих участвовать в мероприятиях по снижению риска бедствий или оказанию чрезвычайной помощи. Необходимо создать отдельные программы, направленные на снижение риска бедствий для детей-инвалидов, и привлечь к их разработке лиц, обеспечивающих уход за такими детьми. Для принятия этих мер необходимо предусмотреть в бюджете достаточные ресурсы.

С. Женщины

59. В соответствии с Сендайской рамочной программой для обеспечения управления риском бедствий с использованием подходов к реагированию, восстановлению, реабилитации и реконструкции, основанных на принципах гендерного равенства и всеобщей доступности, государства должны обеспечить равное участие в процессе принятия решений, мониторинга и оценки как на национальном, так и на местном уровне. В процессах оценки следует систематически использовать гендерный подход. Государства должны обеспечивать пропорциональное представительство женщин в

⁵¹ См. Celia Till, ed., *Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities* (London, Age and Disability Consortium, 2018).

процессах принятия решений на всех уровнях, в том числе в деятельности по снижению риска бедствий на уровне общин. В рамках гендерно ориентированного планирования государствам следует учитывать, что женщины не являются однородной группой, и в связи с этим уделять особое внимание женщинам, которые сталкиваются с многочисленными факторами уязвимости и которых труднее охватить, включая жительниц отдаленных сельских районов, женщин-мигрантов, а также представительниц коренных народов или меньшинств, не получающих информацию на понятных им языках. Для достижения этой цели необходимо предусмотреть в бюджете достаточные ресурсы.
