

Center for Emergency Situations
and Disaster Risk Reduction



CESDRR

Центр по чрезвычайным ситуациям
и снижению риска стихийных бедствий

ЦЧССРБ

Permanent Interstate Body - International Organization

Постоянно действующий межгосударственный орган - Международная организация

73, Amangeldy Str., Almaty, 050022
Republic of Kazakhstan
tel.: +7 (727) 220 - 73 - 31, 220 - 73 - 32,
email: cesdrr@cesdrr.org

Республика Казахстан,
050022, г. Алматы, ул. Амангельды 73,
тел.: +7 (727) 220 - 73 - 31,
220 - 73 - 32, email: cesdrr@cesdrr.org

**ОБЗОР
ГЛОБАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА КООРДИНАЦИИ
ГУМАНИТАРНОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ
ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ * СТРУКТУРА * ЦЕЛИ * ЗАДАЧИ**

ГОРОД АЛМАТЫ, 2018 ГОД

ВВЕДЕНИЕ:

Чрезвычайные ситуации всегда сопровождали существование человечества, нередко из-за них гибли государства и цивилизации. Сегодня чрезвычайные ситуации не меньше угрожают человечеству, чем сотни и тысячи лет назад. Научные исследования свидетельствуют, что в дальнейшем будет наблюдаться увеличение как общего количества чрезвычайных ситуаций, так и масштабность их негативных последствий.

По статистике ООН только за последние 30 лет в природных катастрофах погибло более 4 млн. человек, а количество пострадавших превысило 3 млрд. человек. Прямые экономические убытки составили более 400 млрд. долларов. Сейчас в мире в среднем еженедельно регистрируется катастрофа, в ликвидации которой принимают участие международные силы помощи. Ежегодно на проведение экстренных спасательных мер расходуется более одного миллиарда долларов.

Рост количества и расширение масштабов чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, которые вызывают значительные материальные и человеческие потери, делают крайне актуальными вопросы усиления механизмов координации по гуманитарному реагированию на чрезвычайные ситуации на всех уровнях, включая глобальный.

С того времени, когда ООН впервые осуществила координацию операций гуманитарной помощи в Европе в связи с разрушениями и массовым перемещением людей в годы Второй мировой войны, мировое сообщество возложило на нее ответственность за меры по ликвидации последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф, с которыми власти отдельных государств не могут справиться самостоятельно.

Организации Объединенных Наций, совместно с другими гуманитарными агентствами, создала постоянно действующий глобальный механизм координации по гуманитарному реагированию на чрезвычайные ситуации, который на сегодняшний день является главным источником оказания экстренной гуманитарной помощи народам и государствам, пострадавшим от масштабных бедствий.

Государства-члены и участники гуманитарной деятельности, как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее, в настоящее время сталкиваются со сложными проблемами, обуславливающими рост спроса на гуманитарную помощь. Такие тенденции, как увеличение числа бедствий, вызванных изменением климата, и непрерывное повышение мировых цен на продукты питания, чреваты повышением степени уязвимости общин. Для противодействия этим тенденциям требуется укреплять гуманитарную деятельность при обеспечении более эффективной координации на всех уровнях, а также обеспечивать более строгое соблюдение всеми заинтересованными участниками гуманитарных принципов, лежащих в основе гуманитарной помощи.

Настоящий **«Обзор глобального механизма координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации»** разработан **Анощенко Ольгой** - студенткой факультета международных отношений Казахского Национального Университета им. аль-Фараби, при содействии экспертов Центра по чрезвычайным ситуациям и снижению риска стихийных бедствий.

Данный Обзор разработан с целью:

- ✓ Повышения информированности специалистов-экспертов государственных органов, международных и неправительственных организаций, научных учреждений о предназначении, структуре, целях и задачах глобального механизма координации по гуманитарному реагированию на чрезвычайные ситуации;
- ✓ Оказания содействия специалистам-экспертам в реализации практических мер усилению готовности к реагированию на масштабные и трансграничные ситуации чрезвычайные ситуации с использованием возможностей постоянно действующего глобального механизма координации по гуманитарному реагированию на чрезвычайные ситуации, на основе отстаивания и уважения принципов гуманизма, нейтралитета, беспристрастности и независимости согласно соответствующим положениям международного права и национальных законов.

ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ:

Глобальный механизм координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации предназначен для:

- Обеспечения руководства и координации деятельности международного сообщества по гуманитарному реагированию на чрезвычайные ситуации масштабного характера путем оказания гуманитарной помощи;
- Обеспечения оперативного и равномерного предоставления гуманитарной помощи пострадавшим от бедствий странам на основе соблюдения нижеследующих руководящих принципов ООН:
 - *Полное уважение суверенитета, территориальной целостности и национального единства государств;*
 - *Гуманитарная помощь должна оказываться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе обращения пострадавшей страны;*
 - *Каждое государство в первую очередь несет ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, случившихся на его территории;*
 - *Пострадавшее государство должно играть главную роль в инициировании, организации, координации и оказании гуманитарной помощи на своей территории;*
 - *Гуманитарная помощь должна оказываться на основе соблюдения нейтралитета, гуманности и беспристрастности*

Гуманитарные катастрофы могут произойти в любом месте и в любое время. Какой бы ни была их причина — наводнение, засуха, землетрясение или конфликт, — они как правило приводят к негативным последствиям - гибели людей, значительным материальным потерям, перемещению населения, потере общинами способности своими силами обеспечивать своё существование и приносят огромные страдания.

В странах, которые в течение длительного времени подвергаются стихийным бедствиям или оправляются от конфликта, гуманитарная помощь все больше рассматривается как один из элементов общих усилий по обеспечению миростроительства наряду с помощью в области развития, политической и финансовой помощью.

Пример задействия Глобального механизма координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации: 26 декабря 2004 года, у западного побережья северной части Суматры произошло сильное землетрясение магнитудой 9,0, которое привело к возникновению огромного цунами, достигавшего в высоту 10 м и двигавшегося по поверхности Индийского океана со скоростью 500 км/ч.

Цунами обрушилось на прибрежные районы Индии, Индонезии, Шри-Ланки, Таиланда, Мальдивских Островов, Мьянмы, на Сейшельские острова и Сомали. Было подсчитано, что по состоянию на апрель 2005 года более 217 тыс. человек погибли, 51 тыс. пропали без вести и более полумиллиона человек остались без крова.

Организации системы Организации Объединённых Наций, как только была получены первые данные о масштабах катастрофы, начали немедленно принимать меры, стремясь удовлетворить целый ряд гуманитарных потребностей, в том числе в таких областях, как экстренное реагирование, координация спасательных и других неотложных работ, предоставление вспомогательного обслуживания, восстановление экономики и инфраструктуры, образование, обеспечение семей жильем и непродовольственными товарами, питание, здравоохранение, меры, связанные с разминированием, защита прав человека и обеспечение верховенства права, безопасность и водоснабжение и санитария, с учетом интересов уязвимых слоев населения, женщин, детей, людей пожилого возраста. С этой целью 5 января 2005 года был сделан «экстренный призыв» к мобилизации и предоставлению более 977 млн долл. США для финансирования важнейших работ по оказанию гуманитарной помощи, в осуществлении которой приняли участие более 40 учреждений ООН и неправительственных организаций.

**СТРУКТУРА
ГЛОБАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА КООРДИНАЦИИ
ПО ГУМАНИТАРНОМУ РЕАГИРОВАНИЮ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ**



МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКИЙ ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ (МВПК-IASC):

В 1991 году Генеральная Ассамблея учредила межучрежденческий постоянный комитет по координации международных мер в случае гуманитарных кризисов, который объединяет все основные гуманитарные организации как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами.

Возглавляемый Координатором чрезвычайной помощи ООН комитет контролирует международные меры по чрезвычайным ситуациям

В работе Межучрежденческого постоянного комитета участвуют:

- **Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН)** — координирует помощь, оказываемую ООН в условиях гуманитарных кризисов, выходящих за пределы возможностей или мандата одного учреждения.
- **Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)** — обеспечивает гуманитарную помощь беженцам и перемещенным лицам;
- **Всемирная продовольственная программа (ВПП ООН)** — осуществляет продовольственную помощь пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Учреждение отвечает за сбор продовольствия и средств для крупномасштабных операций по обеспечения питанием беженцев, осуществляемых УВКБ.
- **Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)** — концентрирует внимание на оказании помощи детям и женщинам. В наиболее острых чрезвычайных ситуациях ЮНИСЕФ, работая во взаимодействии с другими гуманитарными организациями, помогает в восстановлении основных служб, таких как водоснабжение и канализация, организации школ, а также в проведении иммунизации, обеспечении лекарствами и другими поставками, которые необходимы людям, покинувшим своим дома.
- **Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО ООН)** — содействует восстановлению сельскохозяйственного производства.

Большинство людей, пострадавших от катастроф, живет в сельской местности. ФАО взаимодействует с ВПП в обеспечении раннего предупреждения о предстоящих продовольственных кризисах и оценке проблем с продовольственным обеспечением в мировом масштабе.

Глобальная система информации и заблаговременного предупреждения ФАО регулярно предоставляет оперативную информацию о ситуации с продовольственным обеспечением в мире. Она также проводит оценки продовольственной ситуации в странах с нестабильным обеспечением продовольствием в результате антропогенных или природных катастроф.

На основе оценок, проведенных в сотрудничестве с ВПП, готовятся операции экстренной продовольственной помощи и утверждаются совместно с ФАО, которая обеспечивает их сельскохозяйственный элемент в целях восстановления производства продовольствия и оказывает техническую помощь в чрезвычайных ситуациях в области сельского хозяйства.

- **Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)** — оказывает помощь в области охраны здоровья.

Программа помощи Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) концентрирует внимание на потребностях в охране здоровья людей, пострадавших от чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, предоставляя медицинскую информацию и оказывая помощь в координации и планировании действий.

ВОЗ осуществляет экстренные программы в таких областях, как контроль за питанием и эпидемиологический контроль, борьба с эпидемиями (в том числе ВИЧ/СПИД), иммунизация, контроль за основными лекарствами и медикаментами, репродуктивное и психическое здоровье. ВОЗ также активно борется с полиомиелитом, туберкулезом и малярией в странах, пострадавших в чрезвычайных ситуациях.

- **Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)** — предоставляет финансирование на оказание помощи и координирует предоставление гуманитарной помощи пострадавшим странам.

ПРООН отвечает за оперативную деятельность в целях смягчения последствий стихийных бедствий, предотвращения и готовности.

ПРООН занимается координацией действий по смягчению последствий стихийных бедствий, их предупреждению и готовности к ним.

При возникновении чрезвычайной ситуации координаторы ПРООН на местах контролируют мероприятия по оказанию помощи и восстановлению на общенациональном уровне. Правительства часто обращаются к ПРООН с просьбами об оказании помощи в разработке программ восстановления и прямой донорской помощи.

ПРООН совместно с гуманитарными организациями работают над тем, чтобы их операции по оказанию помощи учитывали задачи долгосрочного развития.

В целях обеспечения максимального эффекта от предоставляемых ресурсов каждый проект осуществляется при консультациях с представителями местных и национальных органов власти. ПРООН предоставляет срочную помощь общинам, содействуя в создании социальных и экономических основ прочного мира, развитию и сокращении бедности.

- **Фонд Организации Объединенных Наций в области в области народонаселения (ЮНФПА)**— оказывает поддержку проектам в области репродуктивного здравоохранения в кризисной ситуации;
- **Всемирный банк (ВБ)** — оказывает поддержку проектов помощи в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и восстановления после прекращения конфликтов;
- **Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)**— содействует защите прав человека посредством проведения юридических экспертиз и работы на местах;
- **Крупнейшие межгосударственные гуманитарные организации** — Международная организация по миграции, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца;
- **Представитель Генерального секретаря по внутренне перемещенным лицам;**
- **Три международных консорциума из неправительственных организаций** — InterAction, Международный совет добровольных учреждений и Руководящий комитет по гуманитарным действиям.
- Другие организации привлекаются в конкретных случаях.

ПРОЦЕСС КОНСОЛИДИРОВАННОГО ОБРАЩЕНИЯ К ДОНОРАМ (ПКОД – САР)

При возникновении необходимости гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации масштабного характера путем оказания гуманитарной помощи ООН вводит в действие **Процесс консолидированного обращения к донорам (ПКОД – САР)** – «запускает экстренный призыв» к оказанию помощи путем мобилизации и предоставлению финансовых и материальных средств.

Из этих средств планируется финансировать деятельность ООН и ее специализированных учреждений по оказанию срочной помощи населению, пострадавшему в ходе конфликтов и стихийных бедствий.

Они будут использованы для обеспечения продовольствием голодающих, оказания медицинской помощи больным и предоставления палаток для беженцев и перемещенных лиц.

КЛАСТЕРЫ (глобального уровня)

Кластер – это группа учреждений, организаций и/или институтов, взаимосвязанных своими соответствующими мандатами, которые вместе работают над достижением общих целей.

Целью кластеров является содействие обеспечению своевременности, эффективности и прогнозируемости, а также улучшение отчетности и лидерства.

НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ ГУМАНИТАРНАЯ РЕФОРМА ВЫДЕЛИЛА 11 КЛАСТЕРОВ:

- 1) СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (Food and Agriculture Organization (FAO));**
- 2) КООРДИНАЦИЯ ЛАГЕРЯ И УПРАВЛЕНИЕ ЛАГЕРЯМИ: УВКБ (Управление Верховного Комиссара по делам Беженцев) для конфликтов ВПЛ (внутренне перемещенные лица) и МОМ (Международная Организация Миграции) в случае стихийных бедствий;**
- 3) РАННИЕ ЭТАПЫ ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ: ПРООН (Программа Развития ООН);**
- 4) ОБРАЗОВАНИЕ: ЮНИСЕФ (United Nations International Children’s Emergency Fund)**
- 5) УБЕЖИЩА/АВАРИЙНЫЕ УКРЫТИЯ: УВКБ ООН и МФККП (Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца);**
- 6) ЗДРАВООХРАНЕНИЕ: ВОЗ (Всемирная Организация Здравоохранения);**
- 7) ЛОГИСТИКА: ВПП - Всемирная продовольственная программа;**
- 8) ПИТАНИЕ: ЮНИСЕФ;**
- 9) ЗАЩИТА: УВКБ для временно перемещенных лиц в конфликтах и УВКБ / УВКПЧ / ЮНИСЕФ в связи с бедствиями и гражданскими лицами, затронутыми конфликтами, отличными от временно перемещенных лиц;**
- 10) ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ: / УКГВ / ЮНИСЕФ / МПП**
- 11) ВОДОСНАБЖЕНИЕ/САНИТАРИЯ: ЮНИСЕФ**

Главными задачами Глобального кластера являются:

1. Усиление гуманитарной готовности в пределах всей системы путем обеспечения достаточного потенциала в области управления информацией.
2. Нарращивание потенциала (при поддержке квалифицированных экспертов и на основе надлежащих поставок, обеспечения безопасности и логистики).
3. Нормативное руководство и методики.
4. Развитие возможностей национальных заинтересованных сторон.
5. Информационно-пропагандистская деятельность.
6. Мобилизация ресурсов.

УПРАВЛЕНИЕ ПО КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНЫХ ВОПРОСОВ (УКГВ)

При возникновении чрезвычайной ситуации УКГВ координирует меры, принимаемые в международном масштабе. Оно консультируется с соответствующей страновой группой ООН и проводит межучрежденческие консультации в Штаб-квартире в целях согласования приоритетных направлений действий. УКГВ далее оказывает поддержку по координации действий в пострадавшей стране.

УКГВ работает со своими партнерами по гуманитарному сотрудничеству над согласованием политики и определением конкретных гуманитарных проблем на основе опыта работы на местах. Оно пытается обеспечить рассмотрение главных гуманитарных вопросов, в том числе

вопросов, которые лежат за пределами мандатов существующих гуманитарных организаций, например, положение внутренне перемещенных лиц.

Выступая с информацией по гуманитарным вопросам, УКГВ дает возможность высказать свое мнение бесправным жертвам кризисов и обеспечивает отражение точки зрения и проблем гуманитарного сообщества в общих усилиях по восстановлению и строительству мира. УКГВ содействует развитию уважения гуманитарных норм и принципов и привлекает внимание к таким конкретным проблемам, как доступ к пострадавшему населению, гуманитарные последствия санкций, противопехотные мины, неконтролируемое распространение стрелкового оружия.

УКГВ отвечает за объединение участников гуманитарной деятельности в целях обеспечения последовательного реагирования на чрезвычайные ситуации.

Цель: помочь людям, когда им больше всего нужна помощь или защита.

Ключевой элемент мандата УКГВ: «Координация эффективной и рациональной гуманитарной деятельности в партнерстве с национальными и международными субъектами».

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФОНД РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧС (ЦФРЧС - CERF)

15 декабря 2005 года Генеральная Ассамблея в рамках реформирования ООН и в соответствии с положениями заключительного документа Саммита-2005 приняла к сведению доклад Генерального секретаря о преобразовании Центрального чрезвычайного оборотного фонда в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ).

Нынешняя система финансирования гуманитарной деятельности накладывает определенные ограничения на **способность гуманитарных организаций быстро мобилизовывать средства**. Необходим источник предсказуемого финансирования гуманитарной деятельности, который обеспечивал бы **своевременное оказание помощи** в целях спасения жизни людей и минимальную справедливость географического распределения помощи. Таким образом, нынешний Центральный чрезвычайный оборотный фонд было предложено реорганизовать в Центральный фонд чрезвычайного реагирования путем добавления в него компонента субсидий. Общие результаты деятельности Фонда будут оцениваться на основе прописанных ниже целей с использованием показателей деятельности, которые будут предложены Координатором чрезвычайной помощи и будут ежегодно рассматриваться Консультативной группой:

- **Цель 1.** Содействие своевременному принятию мер и реагированию в целях предотвращения гибели людей. Обеспечение того, чтобы в случае возникновения новых кризисов или обострения уже существующих кризисов своевременно принимались соответствующие меры.
- **Цель 2.** Более эффективное удовлетворение очевидных неотложных потребностей. Для ряда важных гуманитарных мероприятий сроки имеют очень важное значение, и такие мероприятия должны проводиться в конкретные сезоны или сроки в целях обеспечения эффективной защиты и спасения жизни людей.
- **Цель 3.** Укрепление основных элементов гуманитарных операций в рамках кризисов, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств. В случае кризисов, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств, цель будет заключаться в проведении основных гуманитарных мероприятий там, где существуют острые потребности в гуманитарной помощи.

CERF - ежегодно получает взносы от доноров - главным образом правительств, а также фондов, компаний, благотворительных организаций и частных лиц - в единый глобальный фонд. Имея деньги, необходимые немедленно, организации по оказанию помощи могут начать деятельность при внезапном возникновении чрезвычайных ситуаций, расширить масштабы и объем помощи, если ситуация внезапно ухудшится, а также оказать глобальную помощь в кризисных ситуациях, когда не могут привлечь достаточные ресурсы.

ГРУППА СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ОЦЕНКЕ И КООРДИНАЦИИ ПРИ ЧС (UNDAC)

Система UNDAC состоит из четырех компонентов:

- **Персонал:** опытные руководители чрезвычайных ситуаций, предоставленные для миссий UNDAC соответствующими правительствами или организациями.
- **Методология:** predetermined методы создания координационных структур, организация и облегчение оценок и управления информацией на первом этапе внезапной катастрофы или чрезвычайной ситуации;
- **Процедуры:** Проверенные системы для мобилизации и развертывания команды UNDAC, чтобы добраться до места катастрофы или аварийной ситуации в течение 12-48 часов после запроса;
- **Оборудование:** Персональное и миссионерское оборудование для групп UNDAC в случаях аварий / чрезвычайных ситуаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многие участники, в том числе правительства, неправительственные организации (НПО) и учреждения ООН, стремятся **немедленно реагировать на сложные чрезвычайные ситуации**. Глобальный механизм существует для обеспечения согласованной системы, в рамках которой имеется возможность своевременно и эффективно вносить свой вклад в общее дело.

При возникновении чрезвычайной ситуации, составные части механизма координируют меры, принимаемые в международном масштабе. Консультирование с соответствующей страновой группой ООН и проведение межучрежденческие консультации в Штаб-квартире в целях согласования приоритетных направлений действий проводятся в соответствии с установленными нормами работы глобального механизма.

Например, МВПК контролирует международные меры по чрезвычайным ситуациям, кластеры созданы для обеспечения своевременности, эффективности и прогнозируемости, а также улучшение отчетности и лидерства на глобальном уровне, УКГВ координирует деятельность учреждений ООН на местах с целью оценки потребностей: помощи в мобилизации ресурсов путем выпуска совместных обращений от разных учреждений, организации совещаний доноров и последующих мероприятий, контроля за состоянием средств, поступающих в ответ на обращения, выпуска докладов о состоянии дел в целях информирования доноров и других участников.

Там, где ООН и ее партнеры по гуманитарной деятельности имеют возможность принять меры реагирования в связи с возникновением этих сложных чрезвычайных ситуаций, они эффективно предоставляют своевременную помощь нуждающимся людям, благодаря эффективной работе механизма. Например, учреждения Организации Объединенных Наций и организации-партнеры смогли обеспечить питьевой водой и услугами в области санитарии 1 млн. внутренне перемещенных лиц в Сомали; заботились о 240 000 тыс. суданских беженцев и 180 000 внутренне перемещенных лиц в восточном Чаде; создали рабочие места в чрезвычайных ситуациях для 44 000 обездоленных семей на оккупированных палестинских территориях и предоставили им материальную помощь; доставили продовольствие для 4,1 млн. жителей Зимбабве, находящихся в уязвимом положении.

Доступ участников гуманитарной деятельности к нуждающимся группам населения и наличие у этих групп населения возможности получать помощь — одно из основополагающих предварительных условий осуществления гуманитарных операций. В условиях сложных чрезвычайных ситуаций от сторон вооруженного конфликта ожидается, что они будут оперативно и своевременно содействовать безопасному прохождению гуманитарных грузов.