



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/CONF.206/PC(II)/3  
8 September 2004

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО УМЕНЬШЕНИЮ  
ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ

Подготовительный комитет  
Вторая сессия  
Женева, 11-12 октября 2004 года  
Пункт 10 предварительной повестки дня

ПРОЕКТ ОБЗОРА ИОКОГАМСКОЙ СТРАТЕГИИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ  
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БОЛЕЕ БЕЗОПАСНОГО МИРА

Записка секретариата

*Настоящий документ подготовлен в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/195 (пункт 18) и A/RES/57/256 (пункты 4, 5 и 7), в которых предлагалось провести обзор Июкогамской стратегии и Плана действий по обеспечению более безопасного мира (1994 год) и сообщить о выводах на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий (ВКУОБ).*

*В настоящем проекте нашли отражение взгляды Межучрежденческой целевой группы ООН по уменьшению опасности бедствий, сформулированные на ее девятой сессии 4-5 мая 2004 года, а также мнения правительств, международных организаций и неправительственных организаций, участвовавших в первой сессии Подготовительного комитета ВКУОБ 6-7 мая 2004 года. Дополнительные соображения по существу представили участники региональных и тематических консультационных совещаний и организации-партнеры, в том числе информацию об оценке текущего состояния деятельности по уменьшению опасности бедствий - более чем 80 стран.*

*Обзор представляется Подготовительному комитету с той целью, чтобы Комитет рассмотрел его и высказал свои замечания, приняв к сведению, что содержание доклада сопровождается информационным документом, в котором обобщена информация стран о состоянии деятельности по уменьшению опасности бедствий. Секретариат Конференции намерен распространить результаты обзора в разнообразных материалах, предназначенных для различных категорий потребителей.*

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ.....	1 - 27	4
А. История вопроса .....	1 - 3	4
В. Методика и справочная документация.....	4 - 12	5
С. Снижение опасности, уязвимости и риска: основа реализации этих принципов .....	13 - 27	7
II. ДОСТИЖЕНИЯ И СОХРАНЯЮЩИЕ СВОЮ АКТУАЛЬНОСТЬ ЗАДАЧИ - ВЗГЛЯДЫ НА ПРИНЦИПЫ УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНЫ НА ПРАКТИКЕ .....	28 - 128	11
А. Управление: институциональная и политическая основа.....	32 - 48	12
i) Базовая политика.....	32 - 33	12
ii) Комплексный учет проблемы уменьшения опасности бедствий в процессе развития .....	34 - 39	12
iii) Ресурсные потребности .....	40 - 41	13
iv) Национальные платформы .....	42 - 45	14
v) Партнерство, участие общественности и местные сообщества .....	46 - 48	15
В. Выявление риска, оценка, мониторинг и раннее предупреждение.....	49 - 65	16
i) Оценки риска на национальном уровне.....	49 - 52	16
ii) Использование данных и методологические потребности .....	53 - 55	17
iii) Новые риски.....	56 - 60	17
iv) Раннее предупреждение .....	61 - 65	18

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
C. Управление знаниями и образование .....	66 - 88	20
i) Управление и обмен информацией .....	66 - 69	20
ii) Образование и профессиональная подготовка.....	70 - 77	21
iii) Исследования.....	78 -82	23
iv) Осведомленность общественности .....	83 - 88	24
D. Уменьшение действия исходных факторов риска.....	89 - 121	26
i) Природоохранная деятельность и рациональное использование природных ресурсов .....	92 - 97	26
ii) Практика социально-экономического развития.....	98 -107	28
iii) Землепользование, планирование и другие технические меры.....	108 - 113	30
iv) Передовые технологии .....	114 - 121	32
E. Готовность к принятию эффективных мер реагирования и проведению восстановительных мероприятий .....	122 -128	34
III. РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ .....	129 - 135	36

Приложение

Эволюционный характер принципов Июкогамской стратегии и их превращение в новую политическую базу уменьшения опасности бедствий.....	39
---	----

## I. ВВЕДЕНИЕ

### A. История вопроса

1. На своей пятьдесят седьмой сессии Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций сформулировала просьбу в отношении обзора *Иокогамской стратегии и Плана действий по обеспечению более безопасного мира, Руководящих принципов предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий и содержащегося в ней Плана действий* (A/RES/57/256). Генеральным секретарем было предложено, чтобы обзор Иокогамской стратегии (его упрощенно называют "Иокогамским обзором") провел секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (МСУОБ) в консультации с соответствующими заинтересованными кругами. Государства-члены повторили эти просьбы на пятьдесят восьмой сессии (A/RES/58/214), с тем чтобы Иокогамский обзор был завершен на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий (ВКУОБ) в Кобе, префектура Хиого, 18-22 января 2005 года.

2. Иокогамский обзор - это процесс проведения анализа с отражением нынешнего уровня осведомленности и достижений, лимитирующих факторов и препятствий и с формулированием выводов относительно деятельности по уменьшению глобального риска бедствий<sup>1</sup> в период с 1994 года по настоящее время. Формулируемые при его проведении выводы станут вкладом в конкретную программу действий по уменьшению риска бедствий на период 2005-2015 годов, которая будет рекомендована участниками ВКУОБ.

---

<sup>1</sup> Современный термин "уменьшение риска бедствий" использовался на протяжении всего этого документа для обозначения концептуальной системы элементов, которые рассматриваются параллельно с возможностями сведения к минимуму степени уязвимости и риска бедствий в обществе в целом для недопущения (предотвращения) или ограничения (смягчения воздействий и обеспечения готовности) неблагоприятных воздействий опасностей в широком контексте устойчивого развития. Связанное с ним выражение "управление риском бедствий" подразумевает систематизированный процесс использования административных решений, опыта специалистов и возможностей реализации политики, стратегий и общественного и местного потенциала решения проблем с целью смягчения воздействий опасности природных явлений и связанных с ними экологических и техногенных бедствий. Оно охватывает все формы деятельности, включая структурные и неструктурные меры, принимаемые в связи с деятельностью по уменьшению риска бедствий (Living With Risk, Vol.II, Annex 2, Terminology: Basic terms of disaster risk reduction, ISDR, 2004).

3. Рост понимания и расширение признания важности уменьшения опасности бедствий зависят от степени воплощенности этой темы в принятых на глобальном уровне обязательствах в отношении устойчивого развития, которые нашли наиболее четкое выражение в Йоханнесбургском плане выполнения решений, утвержденном на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) в сентябре 2002 года. Конец периода 2005-2015 годов совпадает с пятым этапом (2014-2015 годы) проводимого Комиссией по устойчивому развитию обзора деятельности по вопросам борьбы с бедствиями и уязвимости в рамках последующих мер по выполнению решений ВВУР. Кроме того, 2015 год является годом, в ходе которого планируется достичь цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, с которыми неразрывно связана успешность действий по уменьшению опасности бедствий.

## **В. Методика и справочная документация**

4. В настоящем обзоре принята во внимание документация, относящаяся к Международному десятилетию по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ), а применительно к периоду начиная с 2000 года - документация органов МСУОБ. Эти основные источники были дополнены материалами с описанием опыта и соображений правительств, учреждений и отдельных лиц, участвующих в организации борьбы с бедствиями и в управлении рисками или имеющих отношение к различным аспектам устойчивого развития.

5. В выводах Программного форума по МДУОСБ и материалах Совещания по вопросу о применении достижений науки и техники в поддержку деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий, а также в заключительном докладе Научно-технического комитета по МДУОСБ (соответственно A/54/132 и A/54/132/Add.1, июль 1999 года) перечислены многие первоначальные достижения и выделены области, которым будет уделяться внимание в будущем. В них было еще сильнее подчеркнута значимость, а в некоторых случаях - расширено содержание Принципов Йогогамской стратегии, особенно в плане акцентирования необходимого внимания на новых рисках и на расширившемся использовании междисциплинарных взаимосвязей.

6. Рекомендации, содержащиеся в резолюции A/RES/54/219, которые положили начало МСУОБ, служат дополнительным подтверждением намерений государств-членов еще более углублять улучшившееся межсекторальное сотрудничество и координацию в целях выполнения обязательств по уменьшению опасности бедствий в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Для обеспечения

скоординированности стратегий и программ уменьшения опасности бедствий и синергизма с деятельностью в области социально-экономического развития и в гуманитарной сфере была создана Межучрежденческая целевая группа по уменьшению опасности бедствий (МУЦГ/УОБ).

7. В Рамках действий МСУОБ (2001 год) были далее определены следующие приоритетные направления деятельности по осуществлению: i) повышение степени осведомленности общественности с целью обеспечения понимания ею проблем риска, уязвимости и уменьшения опасности бедствий; ii) поощрение приверженности государственных органов идее уменьшения опасности бедствий; iii) стимулирование многодисциплинарных и межсекторальных партнерских объединений и сетей; iv) совершенствование научных знаний о причинах природных бедствий и последствиях, которыми оборачиваются для общества природные опасности и связанные с ними техногенные и экологические бедствия; v) международное сотрудничество в вопросах уменьшения воздействия Эль-Ниньо и по другим аспектам климатических вариаций; vi) укрепление потенциала систем раннего предупреждения.

8. Начиная с 2001 года секретариат МСУОБ собирает информацию о политической, технической и просветительской деятельности по уменьшению риска бедствий в мире. В этой работе участвовали многие организации, и она позволила документально отразить их достижения в гуманитарной, природоохранной и технической сферах в области развития. Обширная подборка такой информации содержится в опубликованном ООН двухтомном справочном руководстве *"Учитывая опасность: глобальный обзор инициатив, направленных на уменьшение опасности бедствий"* (2004 год).

9. Дополнительный опыт, актуальный с точки зрения уменьшения опасности бедствий, позволили накопить глобальные программы развития. Секретариат МСУОБ подготовил компиляцию справочных материалов по уменьшению опасности бедствий в увязке с деятельностью 25 международных учреждений по вопросам развития, которые содержатся в информационном документе МУЦГ "Extracts Relevant to Disaster Risk Reduction from International Policy Initiatives 1994-2003" (4-5 мая 2004 года).

10. Информация об исключительной важности таких взаимосвязей представлена в публикации ПРООН *"Уменьшение опасности бедствий: одна из проблем в области развития"* (2004 год), которая была подготовлена с использованием, среди прочего, материалов ЮНЕП-ГРИД и секретариата МСУОБ. Показатели, которые могут способствовать оценке относительной уязвимости стран к отдельным природным опасностям в процессе их дальнейшего уточнения, учитываются в соответствующем глобальном индексе рисков.

11. Полезная информация о накопленном опыте и полезные соображения по поводу Иокогамского обзора были представлены на более чем 50 региональных и тематических консультационных совещаниях, которые были организованы в 2003 и 2004 годах организациями-партнерами при поддержке органов МСУОБ. В подготовку к ВКУОБ на региональном и субрегиональном уровнях были вовлечены участники из более чем 100 стран и дополнительные региональные организации. За август 2004 года в ответ на запрос секретариата МСУОБ важную информацию о состоянии деятельности по уменьшению опасности бедствий предоставило более 80 стран.

12. Дополнительными соображениями поделились друг с другом 730 специалистов из 107 стран, которые приняли участие в широком электронном диалоге на тему "Формирование сообществ и наций, устойчивых к бедствиям". В ходе этого диалога, проводившегося секретариатом МСУОБ при поддержке ПРООН в июле 2004 года, было представлено более 70 примеров наиболее рациональной практики.

**С. Снижение опасности, уязвимости и риска: основа для реализации этих принципов**

13. Реализация Иокогамской стратегии и ее Плана действий по обеспечению более безопасного мира, которые заключаются в том, что прогресс на пути социально-экономического развития будет и впредь сдерживаться нескончаемыми бедствиями, если только меры по уменьшению их опасности не станут неотъемлемой частью национальных планов и программ развития стран: эти принципы передают в совокупности суть Иокогамского обращения и Принципов Иокогамской стратегии.

14. После принятия Иокогамской стратегии в мире произошло около 7 100 бедствий, обусловленных природными опасностями. В результате их погибло более 300 000 человек и было причинено убытков на сумму более 800 млрд. долл. США<sup>2</sup>. Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам отметил, "что в среднем начиная с 1991 года "природные" бедствия ежегодно затрагивали гораздо более 200 млн. человек, что в семь раз больше среднего числа людей, ежегодно затрагиваемых конфликтами, которое равно 30 миллионам"<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> База данных "НатКат" Мюнхенского перестраховочного общества, составленная для секретариата МСУОБ в апреле 2004 года.

<sup>3</sup> Ян Ингланд, заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Председатель Межучрежденческой целевой группы ООН по уменьшению опасности бедствий, вступительные замечания, совещание МУЦГ-8, 5-6 ноября 2003 года, Женева.

15. Две трети зарегистрированных в период с 1994 года бедствий приходится на наводнения и штормовые явления. В их число вошли несколько наводнений, сопоставимых по силе с наводнениями, происходящими один раз в сто лет, а также рекордные ливневые дожди и беспрецедентные штормовые явления, особенно в Азии, Европе, Африке и Америке. Мощным ураганом Митч были уничтожены результаты более чем 10 лет развития во всей Центральной Америке. Как следствие, это стало стимулом к изменению политики в сторону более превентивных подходов. Самые серьезные за всю историю зимние штормовые явления были зарегистрированы в Австралии, Канаде, Монголии и некоторых районах Западной Европы, а наибольший ущерб от торнадо был нанесен в 1998 и 2003 годах Соединенным Штатам.

16. Кроме того, это был период исключительно жесткой и продолжительной засухи, которая иногда сопровождалась рекордными температурами в некоторых районах Африки, Европы, Центральной и Северной Америки. Такие природные и климатические условия в сочетании с поведением людей способствовали возникновению беспрецедентных и неконтролируемых случайных пожаров на четырех континентах.

17. На этот период приходится один из наиболее интенсивных в минувшем столетии эпизодов циклических колебаний климата, связанных с явлением Эль-Ниньо: он имел место в 1997-1998 годах. На фоне роста интереса политических, экономических и научных кругов к явлению глобального потепления были зарегистрированы самые теплые из когда-либо регистрировавшихся лет - 1998, 2002 и 2003 годы. Межправительственная группа экспертов по изменению климата отмечала, что "...региональные изменения климата уже затронули гидрологические системы и наземные и морские экосистемы" и "что рост социально-экономических издержек, связанных с ущербом от погодных явлений и этими региональными колебаниями, свидетельствует об усилении уязвимости к изменению климата". Это, как представляется, в свою очередь "усиливает угрозы для здоровья человека, особенно населения с низким уровнем доходов и населения тропических и субтропических стран".

18. Особенно с сильным риском и серьезными социально-экономическими последствиями таких событий сталкиваются жители малых островов и низкорасположенных прибрежных районов. Поскольку, согласно оценкам, около трех четвертей всех зарегистрированных стихийных бедствий связаны с гидрометеорологическими воздействиями, по-прежнему вызывает значительное беспокойство возможность усиления изменчивости климата и увеличения числа некоторых экстремальных событий, о которой свидетельствуют модельные прогнозы, указывающие на "...рост концентрации парниковых газов, приводящий к изменению частотности, интенсивности и продолжительности экстремальных событий".



19. Хотя геологические бедствия составили лишь около 15% зарегистрированных событий, на их долю в эти 10 лет пришлось одна треть из 300 000 смертных случаев. Событием, которое вызвало в этот период наибольший ущерб, выразившийся в убытках на сумму свыше 100 млрд. долл. США и гибели более 5 000 человек, стало японское землетрясение 1995 года. Ряд крайне разрушительных и смертоносных землетрясений, происшедших в 1999-2004 годы в Турции, Китае, Индии, Гондурасе, Италии, Алжире, Иране и Марокко, вызвали рост общественного недовольства в связи с неоправданно большим числом смертных случаев.

20. Наглядным свидетельством комбинированного воздействия гидрометеорологических, сейсмических и экологических опасностей также являлись сильные оползни, оплывины и обвалы. На их долю пришлось еще 40 000 смертей в таких странах, как, в частности, Венесуэла, Гондурас, Никарагуа, Доминиканская Республика, Италия, Шри-Ланка и Китай.

21. При любом уровне силы этих исключительных, мощных явлений их воздействия, без сомнения, были бы гораздо более значительными в результате недостаточного учета степени уязвимости пострадавших от них сообществ. Сами эти опасности показали ограниченность людских возможностей в институциональном плане. Кроме того, все шире признается то, что риск бедствий может увеличиться из-за самого процесса развития.

22. Среди людей, подвергающихся природным опасностям, лишь 11% живут в странах с низким уровнем развития человеческого потенциала, однако на долю этих стран приходится более 53% от общего числа зарегистрированных смертных случаев<sup>4</sup>. В материалах анализа, проводившегося ПРООН, обращается внимание на то, что как уязвимость, так и опасности обусловлены деятельностью человека. Чтобы сократить число и уменьшить последствия стихийных бедствий, необходимо взяться за решение проблем развития, способствующих накоплению опасностей и человеческой уязвимости, которые создают предпосылки к возникновению бедствий.

23. Сложный комплекс явлений концентрации населения, социального отчуждения и бедности, сочетающийся с физической уязвимостью и риском бедствий, формирует быстрый процесс роста масштабов урбанизации. Свидетельством этого могут служить последствия недостатков ненадлежащего использования земель, недостаточной защиты

---

<sup>4</sup> Ранее цитировавшийся документ "Reducing Disaster Risk", стр. 10 и 88-89 оригинала.

городской инфраструктуры, ограниченных возможностей распределения или перераспределения риска, неэффективного правоприменения строительных кодексов и неудовлетворительной строительной практики.

24. В сельских районах также возрастает риск угрозы средств к существованию из-за бедности, уменьшения ресурсов и роста экономических и социальных затруднений, которые нередко являются результатом влияния факторов, легко ассоциируемых с экономическим ростом и общераспространенными трудностями. К каждому из этих элементов условий, усиливающих уязвимость и порождающих риск, по-прежнему относятся терпимо, несмотря на знания, а иногда и политику, при этом компетентные технические специалисты по ликвидации опасных условий зачастую известны и могут быть заблаговременно привлечены к работе.

25. Поскольку возможности возникновения бедствий существенно возросли, официальные должностные лица и общественность стали более широко воспринимать условия уязвимости. При этом появляется все больше свидетельств более глубокого понимания взаимосвязей между бедностью, устойчивой природоохранной практикой, рациональным использованием природных ресурсов и относительной подверженностью населения как традиционным, так и новым рискам бедствий.

26. Значительные социально-экономические воздействия ВИЧ/СПИДа и его чудовищные последствия для развития стран свидетельствуют о нецелесообразности отождествления понятия "уменьшение риска" лишь с "природными" опасностями в узком смысле. Недавний общемировой опыт борьбы с другими быстро передаваемыми и крайне "дорогостоящими" болезнями типа ТОРСа, бычьего энцефалита, куриного гриппа и заражения вирусом Эбола заставляют обратить внимание на неизбежные международные последствия на уровне деятельности по борьбе с бедствиями и управлению рисками. С точки зрения процесса развития они создают большую опасность серьезных социально-экономических последствий, ставя под угрозу средства существования индивидов.

27. Эти органические связи между ростом уязвимости и природными, техногенными, экологическими и биологическими угрозами для общества являются взаимозависимыми. Они также оказывают сложное воздействие на устойчивое развитие, поэтому усилия по обеспечению их учета в полностью интегрированном территориальном подходе с целенаправленной ориентацией на локальный уровень в настоящее время предпринимаются во все более широком масштабе. Это необходимо в срочном порядке делать прежде всего малым островным развивающимся государствам, наименее развитым странам и другим странам или группам с высоким уровнем уязвимости.

## **II. ДОСТИЖЕНИЯ И СОХРАНЯЮЩИЕ СВОЮ АКТУАЛЬНОСТЬ ЗАДАЧИ - ВЗГЛЯДЫ НА ПРИНЦИПЫ УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНЫ НА ПРАКТИКЕ**

28. За минувшие десять лет концепции, связанные с уменьшением опасности бедствий, продвинулись вперед как с точки зрения масштабов, так и в плане их усложнения. По общему признанию, принципы Йогогамской стратегии стали оцениваться еще выше. Предусмотренный в Йогогамской стратегии акцент на охват большого числа секторов и заинтересованных сторон по-прежнему исключительно важен для формирования профилактической культуры с целью снижения физической, социальной, экономической и экологической уязвимости и уменьшения воздействия опасностей посредством укрепления национального и, особенно, местного потенциала.

29. Имеются свидетельства роста понимания проблем у официальных должностных лиц и общественности, который объясняется тем, что угроза одновременного наступления политических, экономических и экологических последствий при возникновении бедствий требует наличия более эффективных средств для решения проблемы уязвимости перед нынешними и появляющимися рисками. Более того, многие комментаторы настойчиво заявляют о необходимости, наряду с общим признанием и подтверждением их ценности значительного усиления приверженности им на практике.

30. Для обеспечения более широкого распространения практического опыта во все большем масштабе используются общепонятная терминология по теме уменьшения риска, признанные рамочные принципы политики и механизмы осуществления. На протяжении последних двух лет проводилась значительная межучрежденческая работа, в которой, в частности, участвовала МУЦГ/УОБ и в ходе которой использовался накопленный странами опыт создания обновленных рамочных принципов для ориентирования и наблюдения процесса упорядочения понимания эффективной деятельности по уменьшению опасности бедствий и формирования новых ожиданий в отношении ее. Эта тема продолжала прорабатываться в ходе публичного электронного диалога в 2003 году.

31. Нижеследующие замечания связаны с темами, относящимися к стратегическим основам политики уменьшения опасности бедствий, которые могут использоваться в качестве руководства при разработке будущих планов действий, на что также указывалось в заключительных рекомендациях.

**A. Управление: институциональная и политическая основа***i) Базовая политика*

32. Как свидетельствует имеющаяся информация, в последние десять лет все большую обеспокоенность официальных кругов и все более широкое признание общественности вызывал тот факт, что масштабы бедствий превышают масштабы мер реагирования на бедственные и разрушительные события. Практически вся информация, представляемая правительствами, содержит те или иные сведения о национальной политике или законодательстве, касающиеся организации борьбы с бедствиями, и в меньшинстве случаев в ней даже присутствуют прямые ссылки на стратегические программы уменьшения риска или содержатся упоминания об учете этой темы в целях национального планирования.

33. Среди специалистов по многим профессиональным дисциплинам и внутри сообщества специалистов по вопросам международного развития в настоящее время больше внимания уделяется проблеме уязвимости и предсказанию потенциальных последствий в связи с рисками. Что касается международных организаций, то в результате работы по этой теме были созданы более четкие организационные механизмы в ФАО, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, УКГД-ООН, МПП, ВОЗ, ВМО, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

*ii) Комплексный учет проблемы уменьшения опасности бедствий в процессе развития*

34. Существует много примеров надлежащей практики уменьшения опасности бедствий в отдельных секторах, таких, как общественное здравоохранение, управление окружающей средой и природными ресурсами, натуральное сельское хозяйство, защита инфраструктуры и региональное планирование. Примеров комплексной национальной политики меньше.

35. Важные для понимания примеры можно найти в информации о деятельности, осуществлявшейся в последние десять лет такими странами, как Австралия, Боливия, Вьетнам, Индия, Иран, Китай, Мексика, Мозамбик, Монголия, Швейцария, Эфиопия, Южная Африка. Акцентировав внимание на оценке обусловленных риском бедствий нынешних угроз целям национального развития они действовали с большей последовательностью при рассмотрении их долгосрочной политики, касающейся организации борьбы с бедствиями.

36. Другие страны, в том числе Кения, Колумбия, Коста-Рика, Македония, Россия, Румыния, Сальвадор, Уганда, Чешская Республика и Эквадор, в настоящее время заняты изменением и обновлением ранее проводившейся политики с использованием более комплексного и стратегически ориентированного подхода к уменьшению опасности бедствий.

37. Координировавшиеся на региональном уровне стратегии также оказались продуктивными, позволив повысить уровень политической осведомленности и расширить возможности работы. Особенно наглядным свидетельством этого стала неизменная приверженность среди тихоокеанских островных государств, во всей Азии, в центральноамериканских и карибских странах, среди андских стран, а в последнее время - согласие принять на себя обязательства, данное африканскими странами.

38. Во многих из этих стран вместо улучшения прежних структур выполнялась коренная переработка комплексных программ. Часто они увязывались с более общей политикой национального развития или политическими целями, которые могли вызвать интерес у общественности. Важно то, что эти усилия планировались и предпринимаются в течение длительного времени, что свидетельствует о наличии ожиданий выгоды. Это нередко сопровождалось усилением лоббирования и планированием обязательств, которые позволяют создавать возможности для поддержки предлагаемых изменений.

39. Для привлечения большего интереса, формирования контингентов поддержки и обеспечения прочной правовой базы для определения ролей и ответственности использовалась удлиненная официальная процедура, предусматривавшая организацию диалога с сообществами. Реализация этих целей предполагала участие в процессе высших органов правительства, но требования к его осуществлению строились на принципах децентрализации ответственности и ее передачи на субнациональный и местный уровни. Успех программ зависел от систематизма в использовании подборок данных, информирования общественности и ее осведомленности, а также от межсекторальных коммуникационных потоков.

*iii) Ресурсные потребности*

40. В качестве препятствия к инициированию и реализации долгосрочных программ по уменьшению опасности бедствий часто называют ограниченность ресурсов. Следует отметить следующий парадокс: несмотря на многочисленные призывы к обеспечению учета задач по уменьшению опасности бедствий в процессе планирования развития в качестве одного из основных компонентов, ресурсы, конкретно предназначенные для выполнения этих задач, из бюджетов развития выделяются в крайне ограниченных

объемах, причем при обращении как к национальным учреждениям, так и к международным финансовым механизмам. Необходимо в принципе и в приоритетном порядке поддерживать инициативы, которые стимулируют искреннюю приверженность фондов развития практике уменьшения опасности бедствий.

41. Поскольку бо́льшая часть ресурсов, предназначенных для уменьшения опасности бедствий, все еще привязана к моментальным или узким гуманитарным потребностям, определенный оптимизм внушает национальная оценка перспектив состояния деятельности по уменьшению опасности бедствий, данная Южной Африкой, которая убедительно выразила, по-видимому, меняющиеся представления:

"В соответствии с обязательствами, взятыми на себя политическими лидерами при принятии Йоханнесбургского плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, включение компонента, связанного с уменьшением риска, в каждую программу развития, осуществляемую каждым правительственным департаментом на всех трех уровнях управления, могло бы быть неоценимым средством обеспечения инвестиций в защиту достижений процесса развития. Финансирование деятельности по осуществлению программ развития может вестись из национальных бюджетов, а также за счет двусторонней и многосторонней помощи развитию, и никаких оснований для невключения компонента, связанного с уменьшением риска, в каждую программу развития для защиты процесса развития от ущерба, наносимого бедствиями, и обеспечения за этот счет его постоянной устойчивости не существует".

*iv) Национальные платформы*

42. Велась пропаганда идеи создания или постоянной поддержки национальных комитетов или аналогичных официально признанных многодисциплинарных, многосектеральных и многосторонних национальных платформ для уменьшения опасности бедствий в качестве важных механизмов дальнейшего усиления приверженности стран деятельности по уменьшению опасности бедствий.

43. Если в 90-е годы ряд национальных комитетов были во многом номинальными структурами, ориентировавшимися прежде всего на техническую работу и чаще действовавшими непланомерно, сейчас вновь появилась тенденция к признанию более широких национальных платформ или институциональных механизмов, создаваемых с учетом конкретных потребностей страны. Некоторые страны, такие, например, как Иран,

Китай, Новая Зеландия, Швейцария и Япония, передали прежние национальные комитеты в ведение основных институтов управления для обеспечения того, чтобы все соответствующие функции правительства содержали в себе элемент, связанный с уменьшением риска.

44. Информация, предоставленная странами, указывает на то, что международная пропаганда играет стимулирующую роль в объединении существующих, но нередко рассредоточенных потенциала и институциональных ресурсов внутри стран. В качестве примера стран, принимающих меры для извлечения выгоды из такой мотивации к объединению усилий технических специалистов и официальных кругов в рамках национальных платформ, можно привести Алжир, Армению, Германию, Кению, Колумбию, Коста-Рику, Никарагуа, Российскую Федерацию, Уганду и Эквадор.

45. Поскольку фактическое число существующих ресурсообеспеченных и мощных национальных платформ по-прежнему остается довольно скромным, многими отмечался тот факт, что создание хорошо функционирующих и компетентных национальных платформ требует наличия сильных лидеров, ресурсов и больших затрат труда. Во многих странах остаются нерешенными проблемы обеспечения эффективной межминистерской координации работы по этой теме и более широкого вовлечения гражданского общества.

*v) Партнерство, участие общественности и местные сообщества*

46. Помимо роли официальных структур стран, за прошедшие десять лет в значительной мере возросли признанные польза от расширения участия общественности и масштабы использования разного рода партнерских объединений. Ввиду масштаба потребностей и разнообразия требуемых ресурсов были необходимы партнерские объединения, действующие в интересах как государственного, так и частного секторов, при этом повышенное внимание уделялось нереализованной потребности в создании и поддержании потенциала внутри местных сообществ.

47. Наглядным свидетельством важности и жизнеспособности такого сотрудничества стали новаторские взаимоотношения и партнерство между официальными и неправительственными субъектами, работавшими с местными сообществами после землетрясений в Индии, Колумбии и Турции в 1994, 1999 и 2001 годах.

48. В качестве одной из приоритетных задач по уменьшению опасности бедствий необходимо отметить применение гораздо более активного подхода к информированию, мотивированию и вовлечению людей во все аспекты деятельности по ее уменьшению

внутри их собственных сообществ. На практике ожидания в отношении усиления партнерства между национальными, муниципальными и местными органами, а также между государственным и частными секторами общества остались нереализованными ожиданиями, которым необходимо уделять более систематическое и более сознательное внимание для повышения эффективности в предстоящие годы.

## **В. Выявление риска, оценка, мониторинг и раннее предупреждение**

### *i) Оценки риска на национальном уровне*

49. Оценка риска чаще всего выполнялась как во многом техническая работа, связанная главным образом оценкой ретроспективных данных о частотности событий; степени подверженности населения и последствий опасностей. В настоящее время ввиду появления новых рисков, угрожающих взаимосвязанным интересам в общемировом масштабе, и в связи с повсеместным возрастанием сложности общества положение меняется.

50. Существует немало свидетельств повышения уровня осведомленности о социально-экономических аспектах уязвимости, которые выделяются особо при выполнении оценок на уровне местных сообществ. Повышенное внимание уделяется, в их качестве важнейших всеобщих ценностей, таким принципам устойчивого развития, как равенство, участие общественности, благое управление и транспарентность.

51. Страны сообщают о существовании потребности в более широко конструируемых подходах к оценке риска. При работе лишь с техническими учреждениями степень объединения разнообразных результатов или их использования в комплексных процессах выполнения анализа и принятия решений на национальном уровне видна в меньшей степени. В то же время выражается неудовлетворенность нынешними возможностями полномасштабной реализации этих расширенных функций вследствие наблюдаемой ограниченности человеческого и технического потенциала и материальных ресурсов.

52. Поскольку происходящие бедствия локальны, существует потребность в ориентации большего числа оценок риска на местные условия и факторы уязвимости. Практика показала, что с помощью оценок риска можно обнаруживать скрытые интересы и выявлять ресурсы внутри сообществ, т.е. использовать их также и в качестве средства позитивной мотивации. Благодаря им можно также находить или синтезировать существующую, но ранее не учитывавшуюся информацию, при этом они могут стать мощным механизмом общественного просвещения.



*ii) Использование данных и методологические потребности*

53. В выводах обзора подчеркивается, что меняющаяся палитра рисков требует постоянного обновления данных и связанных с ними инструментов анализа. Эту работу необходимо рассматривать в качестве постоянного процесса, предусматривающего проведение перспективных исследований и ретроспективных исследований извлеченных уроков с их внедрением в общую практику с целью формирования культуры уменьшения опасности бедствий.

54. Широко признается недостаточность или отсутствие общих подходов к ведению наборов национальных данных, касающихся частотности возникновения опасностей и последствий бедствий. Это хорошо видно при взгляде на данную проблему под международным углом зрения, а также из собственной документации стран. Обычно информация, имеющаяся внутри стран, является необъективной, устаревшей, несистематической или фрагментарной и нередко бывает рассредоточена по различным органам или учреждениям.

55. Существует острая потребность в более стандартизированных методах сбора и анализа данных, показателях и представлении информации, и многое для улучшения положения в этом аспекте может быть сделано благодаря усилиям, предпринимаемым под руководством международного сообщества. Внутри стран необходимо также обеспечить более широкий доступ к авторитетной, систематической и объективной информации о рисках бедствий и воздействиях, особенно на уровне местных сообществ, т.е. там, где эти потребности фактически существуют.

*iii) Новые риски*

56. На протяжении последних десяти лет на международном уровне и во многих странах дополнительное внимание уделяется новым факторам риска, при этом особый акцент делается на потенциальных опасностях и меняющихся условиях уязвимости, которые совсем недавно были особо выделены в резолюции ООН о стихийных бедствиях и уязвимости (A/RES/58/215). Неоднократно акцентировалось внимание на росте концентрации населения и городских рисках, а также на увеличении экологических рисков и серьезных социально-экономических угрозах, обусловленных изменением климата.

57. Члены МУЦГ/УОБ регулярно отмечали рост обеспокоенности по поводу последствий городских рисков и подверженности им сложной современной инфраструктуры. Другие комментаторы национального уровня и специалисты по

вопросам развития обращали внимание на угрозы, обусловленные некоторыми глобальными аспектами экономического развития, подчеркивая необходимость уделения большего внимания взаимосвязи между природными и антропогенными опасностями типа технологических рисков.

58. Ряд стран, согласно поступившим от них сообщениям, все больше сознают, что они не сохранили передовой уровень осведомленности о рисках и функциональной готовности при быстрых технологических изменениях в условиях все большего усложнения общества. Поэтому страны все чаще говорят о необходимости принятия во внимание всех видов мер по выявлению риска и управлению рисками при осуществлении действий на стадиях, предшествующих планированию, а также после бедствий, независимо от того, связаны ли существующие риски с чрезвычайными ситуациями природного, антропогенного или техногенного характера.

59. Эта точка зрения обусловлена функциональными потребностями учреждений, которые должны составлять планы действий в случае подверженности воздействиям или реагировать на них, каким бы ни был источник бедствия. Отмечалось, что такая мотивировка особенно уместна в случае менее крупных или менее ресурсобеспеченных стран, которые не обладают средствами для того, чтобы сохранить отдельные учреждения для реагирования на разные типы чрезвычайных ситуаций. В других странах все большее внимание привлекает к себе в качестве окончательного мерила подхода к выявлению и мониторингу новых рисков, независимо от их первоначальных источников, концепция обеспечения "человеческой безопасности".

60. Методики динамической оценки и управления рисками бедствий должны эволюционировать параллельно изменению палитры всеобщих рисков, наиболее актуальных для уязвимых слоев населения в местах их проживания и зарабатывания средств существования. Такой территориальный уклон особенно важен для национального планирования и обязательств при их рассмотрении в контексте ожиданий, связанных с устойчивым развитием, например ожиданий в отношении достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

*iv) Раннее предупреждение*

61. Раннее предупреждение широко признается в качестве исключительно важного компонента деятельности по уменьшению риска бедствий и, как показала практика, позволяет при создании соответствующей системы спасти тысячи жизней, как, например, на Кубе во время урагана Митчелл в 2001 году. Почти все страны сохранили компетентные гидрологические и метеорологические службы, которые наблюдают за

опасностями и обеспечивают предупреждение населения о наступлении неблагоприятных условий. Непрерывное совершенствование технологий наблюдения и прогнозирования в условиях углубления научных представлений и расширения возможностей моделирования погодных явлений, климата и других геофизических условий с помощью усовершенствованных коммуникационных технологий позволило добиться в период с 1994 года постепенного улучшения технологической базы для раннего предупреждения.

62. Помимо выяснения взаимосвязей между погодными и климатическими явлениями и возросшей частотностью возникновения гидрометеорологических опасностей и их интенсивностью, важной задачей является адаптация к изменениям климата, а также к быстро усиливающейся уязвимости. Вследствие нарастающего характера происходящих изменений рост их значения для потенциала систем раннего предупреждения предполагает еще большее увеличение их важности для стратегий уменьшения опасности бедствий.

63. Тем не менее ряд базовых проблем, ограничивающих эффективность нынешних систем оповещения, остаются нерешенными. На двух международных конференциях, состоявшихся в Потсдаме (1998 год) и Бонне (2003 год), Германия, собрались вместе разработчики политики, технические специалисты и практики для участия в диалоге на тему повышения эффективности практики раннего предупреждения. Рассказывая о своем опыте, участники подчеркивали необходимость более широкого учета проблемы раннего предупреждения в государственной политике. Кроме того, высказывались мысли о необходимости более эффективного увязывания процессов раннего предупреждения с экономической политикой, управлением окружающей средой, социальным и общественным развитием.

64. Выводы показали, что социальные компоненты систем раннего предупреждения и работа по их совершенствованию с учетом политики отстают от процесса изменения технологических возможностей по обнаружению, мониторингу и прогнозированию опасностей. В то же время потребности в системах раннего предупреждения возрастают вследствие увеличения степени подверженности воздействиям и большей уязвимости, деградации окружающей среды и изменения представлений о риске. Необходимо уделять дополнительное внимание обеспечению того, чтобы подвергающееся риску население могло получать понятные предупреждения и знало, как на них реагировать, и чтобы на местах имелись достаточные возможности для этого, особенно в развивающихся странах.

65. Можно предпринять усилия для улучшения систем раннего предупреждения и обеспечения их большей эффективностью, например поддержать процесс роста их потенциала и усилить связи между разработчиками политики, техническими

специалистами и общественностью. Существуют значительные возможности для решения проблемы раннего предупреждения в глобальном масштабе путем применения более эффективных подходов, опирающихся на соответствующую политику и сориентированных на население. Эта задача может быть в значительной мере выполнена за счет увеличения государственных инвестиций в существующие национальные гидрологические и метеорологические службы и посредством стимулирования роста их профессиональной компетентности в вопросах уменьшения опасности бедствий.

### **С. Управление знаниями и образование**

#### *i) Управление и обмен информацией*

66. Необходимо признать, что прогресс в выполнении задач по уменьшению опасности бедствий достигнут во многом благодаря наличию у растущего числа пользователей большого объема данных, институциональной информации публичного или частного характера и профессионального опыта, связанных с опасностями, уязвимостью человека и управлением рисками, а также благодаря их взаимобмену ими. Никакая другая оперативная функция, кроме функции обеспечения доступности полезной информации и ее систематического распространения, не упоминалась так регулярно в материалах, рассматривавшихся для целей Июкогамского обзора, в качестве существенно важной для достижения успеха в деле уменьшения опасности бедствий.

67. Многие организации занимаются информационно-координационной деятельностью, благодаря которой информация о риске бедствий предоставляется директивным органам, с тем чтобы они могли проводить соответствующую пропаганду, распространяется среди практиков и используется в общественно-просветительских целях. Важным достижением последних десяти лет стал рост признанных специалистами информационных центров, которые облегчают сбор, обобщение и более широкое распространение информации, имеющей отношение к теме уменьшения опасности бедствий.

68. Они выполняют важные функции, содействуя налаживанию организационных связей и функционированию действующих сетей, которые охватывают отдельные секторы или профессиональные дисциплины. Они используют буквально тысячи тематических источников и поставщиков информации, касающейся уменьшения опасности бедствий.

69. Многие комментаторы обратили особое внимание на потребность в информации общемирового характера и в координационно-информационном потенциале для уменьшения опасности бедствий, особенно в поощрении на выполнение этой роли МУЦГ/УОБ. Ценными средствами продвижения вперед работы по уменьшению

опасности бедствий на практике были названы обмен опытом и примерами надлежащей практики, распространение ресурсных материалов, использование стандартизированных терминологии и понятий, справочные материалы профессиональных организаций и контакты с ними, предстоящие мероприятия, возможные каналы профессиональной подготовки и имеющиеся возможности финансирования.

*ii) Образование и профессиональная подготовка*

70. За прошедшие десять лет круг педагогических, профессионально-образовательных и исследовательских интересов и достижений, связанных с опасностями и проблемами риска, значительно расширился, что подтверждает важность образования для формирования устойчивой культуры уменьшения опасности бедствий. Широко признается, что преподаватели являются влиятельными лидерами и что общественная значимость учебно-образовательных учреждений высоко оценивается в местных сообществах во всем мире. Детей считают эффективными передатчиками идей, когда они развивают свои собственные навыки и умения, придавая процессу устойчивость. Однако необходимо отметить, что во многих странах процесс включения материалов по уменьшению опасности бедствий в учебные программы идет медленно и с разной степенью успешности, поскольку по-прежнему не решены проблемы нехватки ресурсов для подготовки учителей и разработки материалов.

71. Благодаря обучению на местах и демонстрационной деятельности расширяется вовлеченность сообществ в практику строительства безопасных зданий школ. Обеспечению защищенности школ содействует надлежащая практика, демонстрируемая такими проектами, как "ЭДУПЛАН хемисферико ин зе Америкас", Программа управления сейсмическим риском в долине Катманду в Непале и Инициатива по обеспечению безопасности в случае землетрясений ЦООНРР в Индии, Индонезии, Непале и Узбекистане. В то же время внимание, акцентируемое на школах, позволяет им стать информационно-ресурсными центрами для обеспечения более широкой приверженности сообществ делу уменьшения опасности бедствий.

72. На более продвинутых уровнях системы образования и специального или профессионального обучения необходимо предпринимать больше усилий для учета соображений, связанных с управлением риском, в других темах, имеющих отношение к окружающей среде, природным ресурсам и устойчивому развитию. Предстоящее Десятилетие образования ООН в интересах устойчивого развития, которое будет координироваться ЮНЕСКО (2005-2015 годы), создает значительные предпосылки для уделения им большего внимания и выделения на них дополнительных ресурсов при проведении такого широкого обмена опытом в общемировом масштабе.

73. Многие признанные учебные центры по проблемам организации борьбы с бедствиями и управления риском продолжают оставаться важными координационными центрами, нацеленными на привлечение внимание региональных и международных кругов в целях поддержки национальных и местных усилий. Имеется более ста различных учебных и профессионально-образовательных программ, связанных с исследованием опасности и проблемами риска, которые предлагаются через посредство департаментов академических учреждений, хотя они сконцентрированы главным образом в Америке и Азии.

74. С учетом профессионально-образовательных требований меняющейся профессиональной среды органы Программы ООН по подготовке кадров для ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществляемой под руководством ПРООН при поддержке УКГД, проводит в 2004 году обзор, направленный на оценку стратегической направленности, цели и полезности программы в свете нынешних тенденций и будущих задач и требований, предъявляемых к страновым группам ООН по организации борьбы с бедствиями.

75. Во многих комментариях в качестве другого важнейшего элемента реализации целей, связанных с уменьшением опасности бедствий, упоминается деятельность по формированию потенциала. Зачастую акцент делается на необходимости его формирования снизу, начиная с наиболее уязвимых сообществ, с последующим переходом на более высокие провинциальный и национальный уровни. Положительным примером служат целенаправленные усилия движения Красного Полумесяца/Красного Креста по формированию общественного потенциала в области уменьшения опасности бедствий за счет поощрения в процессе работы оценок уязвимости и потенциала в качестве важнейших компонентов деятельности в целях развития на местном уровне. В других случаях подчеркивается важность местного опыта и традиционных знаний.

76. Однако, хотя эти тенденции подтверждаются свидетельствами, по-прежнему звучат и более риторические высказывания о профессиональном обучении на уровне сообществ. Для определения долгосрочных целей нужен более искренний диалог между заинтересованными сторонами местного уровня. Если говорить конкретно, то необходимо определить, что фактически требуется, где, для кого и какие средства могут быть самыми эффективными для обеспечения наиболее подходящей профессиональной подготовки. Высоко оцениваемая Программа защиты от циклонов для сельских общин Бангладеш свидетельствует о том, что более подходящими могут быть более неформальные методы и что эти методы можно поддерживать.

77. Большая часть полученной от стран информации свидетельствует о сохранении трудностей с реализацией жизнеспособных программ в области формирования потенциала из-за ограниченности финансовых, материальных и людских ресурсов, хотя небольшое число высказывавших замечания лиц предоставили сведения об активном поиске новых подходов. В этой связи необходимо уделять больше внимания изучению осуществимости идеи участия частного сектора, НПО, академических и научно-исследовательских учреждений, учреждений дистанционного образования и средств массовой информации, а также их роли.

*iii) Исследования*

78. За прошедшие десять лет значительно увеличилось число исследований, связанных с опасностями и рисками бедствий, которые зачастую проводятся специализированными научно-исследовательскими институтами. В Европе заметен интерес к идее увеличения бюджета исследований и объема выпуска материалов Совместного исследовательского центра Генерального директората Европейской комиссии, касающихся практики организации борьбы с опасностями и управления риском.

79. Особое значение придается социологии бедствий и другим человеческим аспектам, высвечивающим важность учета уязвимости при обосновании степени подверженности людей риску. Классическим примером скоординированного исследования национального масштаба, в подготовке которого участвовало более 250 специалистов многих профессий, является "Disasters by Design" (Mileti, 1999) ("Бедствия, обусловленные конструкционными причинами"). Оно финансировалось на совместной основе ведущими правительственными учреждениями Соединенных Штатов и служило целям национальной оценки теоретических представлений о бедствиях и стимулирования расширенного диалога о политике страны и будущих исследовательских программах.

80. В международном плане наблюдается настойчивый всеобщий интерес к демонстрации выгоды смягчающих мер и расходов на них, а также к определению полезных критериев с целью поддержки инвестиций в уменьшение риска. В связи с этим консорциум "Про Веншен" проводит в 2004 году важное предварительное оценочное исследование по теме *"Оценка смягчающих мер: методологии оценки риска природных опасностей и чистых выгод от принятия смягчающих мер"*.

81. Директивные органы настойчиво ищут дополнительные материалы экономического анализа финансовых последствий бедствий с ориентировочными расчетами затрат и выгод от принятия мер по уменьшению опасности бедствий. Постоянно существует спрос на используемую для поддержки процесса принятия решений недавнюю публикацию

Всемирного банка "*Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*" (Benson and Clay, 2004) ("*Понимание экономических и финансовых последствий стихийных бедствий*") из серии публикаций по проблемам управления риском бедствий, а также на другие удачные тематические исследования по теме уменьшения риска.

82. Необходимо, чтобы нынешние тенденции в исследованиях, касающихся человеческих аспектов уязвимости, в том числе гендерных и психологических проблем, осведомленности о риске и средств мотивации общественности к более широкому участию в управлении риском, сохранились. Следует поощрять прикладные исследования, способствующие приоритетному учету параметров уязвимости в деятельности, связанной с процессом развития, с целью увеличения объема данных для проведения более эффективных оценок уязвимости.

*iv) Осведомленность общественности*

83. Основным элементом успешных действий по уменьшению опасности бедствий является осведомленность общественности, что нашло выражение в ее признании в качестве одной из четырех основных целей МСУОБ при ее создании в 2000 году. Опыт последних десяти лет показал, что ее значение возросло еще больше и достигло такого уровня, что сейчас уже все чаще принимаются меры по поощрению уязвимых слоев населения к участию в своей собственной защите и к принятию на себя большей ответственности за нее.

84. С 1986 года самой важной в мире премией за уменьшение опасности бедствий остается ежегодно присуждаемая ООН премия Сасакавы в размере 50 000 долларов в год. Она служит важнейшим международным средством повышения осведомленности о МСУОБ посредством признания вклада выдающихся экспертов или организаций, чья работа содействовала развитию инновационной практики в области уменьшения опасности бедствий.

85. Исключительно важную роль в оказании влияния на общественное мнение должны играть национальные органы, отражая то внимание к этой теме, которое уделяется ей в процессе национального планирования и при формулировании целей развития. Чтобы наглядно показать, что местное население осведомлено об опасностях и прошлых бедствиях, многие страны отмечают Международный день по уменьшению опасности бедствий или какой-либо другой специальный местный день памяти. Вместе с тем существует потребность в разработке более стратегичных, долгосрочных и лучше



обеспеченных ресурсами стратегий продвижения с представлением четких концепций и более последовательной демонстрацией осуществимости мер по уменьшению опасности бедствий.

86. Повышать осведомленность общественности о проблемах риска и расширять имеющиеся у сообществ возможности можно за счет применения подхода, основанного на принципах участия, однако представителям общественности не следует становиться полностью зависимыми от правительственных инициатив. Гораздо больше для повышения осведомленности можно сделать благодаря деятельности школ, общественных организаций и другим видам деятельности местных сообществ, например путем задействования гендерных интересов и других средств социально-культурной мотивации. Педагоги и практики замечают, что информацию необходимо передавать более изобретательно, с ориентацией на местный уровень и с более широким использованием местных языков. На местном уровне существует значительный интерес, стимулируемый использованием темы уменьшения опасности бедствий в других формах популярной культуры.

87. В Кобе, Япония, имеется Институт по проблемам уменьшения опасности бедствий и реконструкции человеческих поселений, который является инновационным музейным и общественно-образовательным учреждением, стремящимся напомнить публике о разрушительном землетрясении 1995 года с помощью многочисленных информационно-художественных выставок. В латиноамериканских и карибских странах восторженный отклик вызывают радиопостановки, в которых подробно и с юмором на основе местных сюжетов рассказывается о том, какие мероприятия проводятся для повышения уровня осведомленности об опасностях и для предотвращения риска на местах. По всей Латинской Америке, в карибских и нескольких странах других регионов распространяется набор образовательных материалов с оригинальной настольной игрой "Страна риска", которая переведена на ряд местных языков.

88. В условиях обилия доступной информации и непосредственности глобальных коммуникационных связей необходимо все время фокусировать внимание на четких и уместных идеях относительно уменьшения опасности бедствий и распространять их таким образом, чтобы они эффективно доходили до тех, кому предназначены. По-прежнему остается сложной задачей расширение общественного внимания к вопросу о подверженности опасностям на местном уровне, проблеме уязвимости людей и источников их заработка и усилиям по уменьшению риска, в то время как меры по ликвидации последствий бедствий и восстановительные мероприятия после бедствий, напротив, широко освещаются средствами массовой информации. Как правило, средства

массовой информации все еще в весьма недостаточной мере используются для организации более эффективных общественно-просветительских и пропагандистских кампаний по проблемам, связанным с риском.

#### **D. Уменьшение действия исходных факторов риска**

89. В последние годы наблюдается положительная тенденция следить за факторами риска с помощью программ в отдельных секторах, уделяя дополнительное внимание информированию о факторах уязвимости в контексте развития. Это важное изменение в работе по обеспечению учета проблемы уменьшения опасности бедствий в текущей деятельности в таких сферах, как, в частности, образование, общественное здравоохранение, водное, сельское и лесное хозяйство, окружающая среда и территориально-пространственное планирование.

90. Многие примеры касаются в основном отдельных министерств или характеризуют перспективы в небольшом числе секторов, а особенно хорошим и масштабным примером является скоординированный подход, применяемый странами - участницами Андской корпорации развития. Благодаря работе в рамках Андской региональной программы предотвращения и уменьшения риска, подготовленной после интенсивного явления Эль-Ниньо в 1997-1998 годах, различными министерствами было согласовано несколько секторальных подходов к уязвимости и уменьшению опасности бедствий, в которых нашла общая цель, заявленная участвующими странами.

91. Этот опыт является лишь одним примером, доказывающим, что существует много известных, доступных и широко используемых на практике навыков, умений и методов, которые могут уменьшить степень подверженности людей рискам бедствий. Однако во многих местах такие знания для уменьшения опасности бедствий по-прежнему используются недостаточно регулярно. Необходимо поощрять и поддерживать дальнейшие усилия, направленные на объединение или совместное использование соответствующих технологий и применение существующих институциональных возможностей или ресурсов, особенно с развивающимися странами и странами, находящимися в особых условиях.

##### *i) Природоохранная деятельность и рациональное использование природных ресурсов*

92. При тесной увязке экологических проблем и деятельности по управлению природными ресурсами с проблемой подверженности рискам и практикой развития существуют огромные возможности для направления имеющихся ресурсов на цели еще

большого уменьшения опасности бедствий и для ориентации на эти цели сложившейся практики. Осторожное управление лесами, растительностью, почвой, водами и землей с целью уменьшения риска становится все более очевидным условием эффективного уменьшения опасности бедствий.

93. Признается, что для концептуализации и осуществления соответствующей деятельности при проведении оценок воздействия опасностей и риска бедствий можно использовать экономические обоснования и существующие методы, которые применяются при широко практикуемых оценках воздействия на окружающую среду. Тихоокеанские островные государства в настоящее время разрабатывают индекс экологической уязвимости для характеристики уязвимости природных систем, с тем чтобы директивные органы могли с опорой на большой объем информации руководить предпринимаемыми на их территории усилиями по уменьшению уязвимости и формированию восстановительного потенциала с целью обеспечения устойчивости. Южная Корея называет компоненты окружающей среды, находящиеся под особой угрозой, потенциальными зонами риска, которые должны быть предметом тщательного наблюдения со стороны как специалистов по вопросам развития, так и специалистов по природным ресурсам.

94. Выгодность использования природных ресурсов для уменьшения риска бедствий демонстрируют меры по сохранению и восстановлению водно-болотных угодий, защищаемых Рамсарской конвенцией, и действия по восстановлению мангровых насаждений в зонах прилива, предпринимаемые Национальным обществом Красного Креста во Вьетнаме и НПО в Бангладеш. В процессе широкого применения традиционной сельскохозяйственной практики в Гондурасе особое внимание уделяется использованию растительности и земли для лучшего закрепления почвы, уменьшения объема водного стока и замедления процесса деградации земель.

95. Эти практические примеры свидетельствуют о возможности извлечения дополнительной экономической пользы при многих формах их использования и поддержания целого ряда неформальных секторов экономики и источников средств существования. Дополнительное рассмотрение экономической оценки природоохранных действий, направленных на уменьшение рисков, и связанных с ними методов "экологического учета" показывает, что ресурсы, которые можно было применять для управления рисками бедствий, ранее не использовались и что они могут принести дополнительную пользу процессу развития, в том числе служить средством мотивации населения в местных сообществах.

96. В целом существуют значительные возможности для улучшения взаимосвязей и более активного взаимоувязывания интересов организаций, занимающихся управлением рисками бедствий, и природоохранными организациями, при этом особый импульс необходимо придать усилиям по привлечению к работе таких НПО, как Всемирный союз охраны природы, Всемирный фонд природы и Международный институт устойчивого развития.

97. Следует также добиваться большего синергизма между управлением рисками бедствий и различными международными конвенциями, включая Рамсарскую конвенцию о водно-болотных угодьях, Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием и Рамочную конвенцию ООН об изменении климата, а также более широкого использования ресурсных возможностей этих конвенций для целей такого управления.

*ii) Практика социально-экономического развития*

98. Механизмы, способные решать проблему уменьшения риска посредством социально-экономического развития и обеспечивать дополнительную защиту более уязвимым или находящимся в неблагоприятном положении слоям населения, как правило, были доступны населению в экономически развитых странах. Во многих случаях средства мотивации, механизмы поддержки и потенциал, созданный в таких сегментах социальной сферы, как образование, здравоохранение и социальное обеспечение, стимулировали более широкое проникновение идей уменьшения опасности бедствий в сознание членов сообществ.

99. Несколько важных примеров стабильной секторальной поддержки действий по уменьшению опасности бедствий было отмечено и в развивающихся странах. Выдвинутые на уровне сообществ инициативы по обеспечению защиты школ, медицинских учреждений и местных водохозяйственных систем за счет расширения участия общественности в течение многих лет реализовывали в Латинской Америке и Карибском бассейне Организация американских государств и Панамериканская организация здравоохранения. Аналогичную работу проводило со школами в Непале Национальное общество сейсмических технологий. На Филиппинах Департамент социального обеспечения и развития в течение многих лет тесно работал с Управлением гражданской обороны и низовыми НПО над расширением социальных аспектов поддержки сообществ и формированием местного потенциала для целей уменьшения опасности бедствий.

100. Напротив, механизмы для более широкого распределения рисков в обществе и официальные программы социального обеспечения в большинстве развивающихся стран и, особенно, стран, находящихся в неблагоприятном положении, распространены не столь широко. Механизмы страхования урожая или жилья и другие механизмы защиты производственных фондов и важнейших объектов инфраструктуры доступны в меньшей степени, причем нередко в силу экономических или коммерческих причин.

101. Выдвигались социально-экономические инициативы по оказанию содействия процессу развития с помощью программ кредитования низовых структур и программ микроинвестиций. Такие программы, в частности, со значительным успехом реализовывались банком "Грамин" в Бангладеш и в рамках проектов, поддерживаемых в масштабах всего мира НПО "Трикл-ап". Возможностей микрофинансирования и программ кредитования, которые позволяли бы конкретно стимулировать меры по уменьшению риска бедствий в интересах обедневших слоев населения, было меньше.

102. Были предприняты определенные усилия для переориентации основных элементов социального страхования и экономически целесообразного переноса риска, например в рамках некоторых восстановительных программ после гуджаратского землетрясения в Индии и пробных корпоративных программ страхования социальной ответственности и страхования общин в Бангладеш. Эти эксперименты продемонстрировали необходимость обеспечения участия сообществ во всех этапах разработки, планирования и осуществления таких программ и руководства ими, а также сложность этих задач.

103. Нередко условия наибольшей уязвимости оказываются ниже границы экономической жизнеспособности или стандартной коммерческой целесообразности. Поэтому с точки зрения практики развития и частных инвестиций определение, разработка и апробирование социально-экономических мер по уменьшению опасности рисков являются сложной задачей.

104. На макроэкономическом уровне имеется гораздо больше свидетельств роста организационной приверженности и увеличения объема инвестиций в меры по уменьшению опасности бедствий. Среди международных финансовых учреждений выделялась Группа по управлению опасностями Всемирного банка, которая содействовала привлечению внимания к инвестициям в меры по уменьшению опасности бедствий - вначале в качестве элемента кредитования восстановительных мероприятий после бедствий. Это имело исключительно важное значение для налаживания лоббистских отношений между частным сектором, страховыми компаниями и

инвесторами в процессе создания консорциума "ПроВеншн", который в настоящее время базируется в Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

105. После разрушений, вызванных в центральноамериканских странах ураганом Митч, с 2000 года начал рассматривать уменьшение опасности бедствий в качестве одного из основных элементов своей стратегии кредитования в целях развития Межамериканский банк развития. Аналогичным образом поступил и Карибский банк развития, а Азиатский банк развития в 2004 году объявил о начале проведения заново пересмотренной политики, направленной на оказание большего содействия деятельности по уменьшению опасности бедствий за счет своей кредитной политики. Африканский банк развития в партнерстве с Африканским союзом, организацией "Новое партнерство в интересах развития Африки" (НЕПАД) и МУЦГ/УОБ разрабатывает в настоящее время для стран руководящие принципы приоритетного учета задач по уменьшению опасности бедствий в стратегиях развития.

106. Всегда действовала активно и выделялась своими усилиями по поддержке мер, направленных на уменьшение рисков, страховая отрасль. Она предоставила значительный объем информации и содержательные общественно-просветительские материалы с интересной статистической документацией и глубоким трендовым анализом. Наряду с другими корпоративными структурами, оценивающими риск и осуществляющими финансовые инвестиции, которые конкретно занимаются сейсмическими, экологическими и - в последнее время - климатическими рисками, страховая отрасль остается важным субъектом пропаганды, оказывающим значительное финансовое и политическое влияние.

107. Несмотря на часто выражаемый интерес к этой проблематике и широкую политическую поддержку расширенных обязательств по уменьшению опасности бедствий, перед правительствами и страховыми компаниями по-прежнему стоят нерешенные задачи по распространению жизнеспособных механизмов переноса риска на незастрахованных или плохо застрахованных владельцев имущества, нередко относящихся к категории мелких владельцев, которые не могут извлечь выгоду из установленных защитных мер, обычно применяемых в более богатых странах.

*iii) Землепользование, планирование и другие технические меры*

108. Доказано, что важнейшим средством уменьшения опасности бедствий является планирование землепользования. Будучи связанным с оценкой риска, экологическим менеджментом, средствами жизни, зарабатываемыми трудом, и реализацией процесса

развития, оно нередко выступает в роли важнейшего средства сопряжения городских и сельских ландшафтов, где природные ресурсы подвергаются самой сильной угрозе вследствие роста и развития. Хорошим примером в этом плане служит Куба, где соответствующая деятельность осуществляется на регулярной основе.

109. Однако существуют и другие мощные факторы экономического влияния, которые легко перевешивают долгосрочные перспективы охранно-защитной деятельности из-за привлекательности краткосрочных выгод и немедленной эксплуатации. Кроме того, почти в любом обществе вопрос о стоимости земли и ее использовании по-прежнему остается предметом активных социальных, юридических и политических споров, нередко имеющих высокую степень культурной и исторической обусловленности, которые создают серьезные препятствия для реализации законодательно установленных требований. Быстрый и зачастую неконтролируемый рост городской и сельскохозяйственной среды и возрастающие ожидания экономических возможностей подрывают эффективность мер в области землепользования и планировки с точки зрения уменьшения опасности бедствий.

110. Для реализации широких возможностей практики устойчивого регулирования существенно важное значение приобретают усилия по обеспечению участия максимально широкого круга заинтересованных сторон. Это требует объединения интересов тех, кто занимается управлением рисками, проблемами окружающей среды, инвестициями и вопросами развития, и обеспечения того, чтобы они вместе работали на общую цель, при этом успех будет тесно связан с восприятием конкретных условий на той территории или в том сообществе, где они все вместе находятся.

111. К другим техническим или структурным мерам, связанным с уменьшением действия исходных факторов риска, также применимы аналогичные условия. Знания и многочисленные технические навыки и умения, которые известны как средства, позволяющие свести к минимуму риски бедствий за счет картирования зон экстремального риска, укрепления зданий, защиты инфраструктуры и установления строительных стандартов, имеются в большом объеме.

112. Положительные примеры активного участия заинтересованных представителей структур государственного и частного секторов можно увидеть в таких программах, как "Оценка риска и диагностика в городских районах на предмет землетрясений" (РАДИУС), Инициатива мировой сейсмической безопасности, Инициатива городов-гигантов в отношении землетрясений и Международная программа по геоопасностям. На совмещение технических знаний с социально-экономическими потребностями, связанными с уменьшением опасности бедствий на уровне сообществ, была направлена

работа участников Азиатской программы по уменьшению опасности в городах Азиатского центра по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и деятельность Центра регионального развития Организации Объединенных Наций.

113. В большинстве стран широко известны, изучаются и даже обновляются благодаря плодотворному сотрудничеству инженеров, ученых и других технических специалистов строительные кодексы и меры по обеспечению защищенности конструкций от бедствий. Большинство проблем возникает из-за их несистематического использования и нерегулярного соблюдения действующих стандартов. Опыт показывает, что обеспечение эффективного применения всей совокупности технических мер зачастую является, скорее, институциональной и управленческой задачей и вовсе не обязательно - технической.

*iv) Передовые технологии*

114. В последние годы широко признаются полезность передовых технологий для уменьшения опасности бедствий и факт их более широкого использования в этих целях благодаря эволюции технологий, уменьшению расходов и улучшению доступа к ним на местах. Весьма полезными оказались, особенно при выявлении риска, его картировании, мониторинге, территориальной или локальной оценке, а также при осуществлении деятельности в области раннего предупреждения, методы, связанные с дистанционным зондированием, географическими информационными системами, космическими наблюдениями, информационно-коммуникационными технологиями.

115. Поскольку многие из передовых технологий нашли широкое применение в природоохранной деятельности и использовались для разработки более стандартизированных наборов данных, они позволяют предвидеть будущие возможности достижения синергизма между природоохранной практикой и практикой управления рисками бедствий и совместного использования ресурсов в процессе такой практики. Во многих странах эти сложные инструменты стали финансово более доступными, а технические возможности - расширились, поэтому они становятся все более полезными в местном масштабе.

116. Полученная от стран информация о передовых технологиях служит иллюстрацией их широкомасштабного использования в деятельности по картированию опасностей и оценке риска. Кроме того, некоторые страны сообщили, что они испытывают разочарование в связи с недостаточностью их технического потенциала или данных для более эффективного использования этих технологий. Во многих странах признана необходимость сведения к минимуму дублирования, обеспечения совместимости и



поощрения открытого обмена информацией между различными министерствами, а также облегчения их междисциплинарного применения, имеющего существенно важное значение для эффективного уменьшения опасности бедствий.

117. Поскольку главной целью должно быть уменьшение риска бедствий на местном уровне, сложные методы мониторинга должны идти дальше простого отражения происшедших событий или мониторинга возможных опасностей. Необходимо за счет применения наблюдений за земной поверхностью и связанных с ними методов дистанционного зондирования обеспечивать предоставление данных местным сообществам в целях осуществления землеустроительной практики или эффективной передачи сообщений со своевременными предупреждениями.

118. С целью формирования стратегических партнерских объединений глобального характера разрабатываются и другие инициативы по использованию космических и телекоммуникационных прикладных технологий для уменьшения опасности бедствий. К числу учреждений, тесно сотрудничающих в этой связи с национальными космическими агентствами, относятся Управление ООН по вопросам космического пространства, Инициативная группа по борьбе со стихийными бедствиями Комитета по использованию космического пространства в мирных целях и органы Программы глобального мониторинга экологической безопасности Европейского космического агентства.

119. В апреле 2004 года страны, участвовавшие во второй Встрече на высшем уровне по наблюдению Земли в Токио, приняли десятилетний план осуществления (2005-2015 годы) с целью обеспечения комплексных, скоординированных и непрерывных наблюдений за земной поверхностью и ввели в действие Глобальную систему наблюдения за поверхностью Земли. Первоочередной целью этой инициативы является уменьшение потерь жизни и имущества в результате природных и антропогенных бедствий и улучшение понимания, оценки и прогнозов погодных явлений, а также изменчивости климата и его изменений.

120. Хотя потенциальная значимость технологий для совершенствования мер по уменьшению опасности бедствий широко оценена, открывающиеся благодаря им теоретические возможности не всегда легко поддаются реализации в институциональном плане, так как они требуют мощных систем поддержки, постоянного притока ресурсов и наличия технического потенциала.

121. Передовым в техническом отношении странам и организациям нужно создавать возможности для более широкого применения этих ресурсов развивающимися странами и сообществами, в наибольшей степени затрагиваемыми бедствиями, а также поддерживать постоянно существующие человеческие и технические потребности, с тем чтобы можно было реализовывать имеющиеся возможности экономичными и устойчивыми способами.

#### **Е. Готовность к принятию эффективных мер реагирования и проведению восстановительных мероприятий**

122. Важными компонентами управления рисками бедствий зарекомендовали себя реализуемые внутриправительственные функции организации борьбы с бедствиями и защиты гражданского населения. Это особенно заметно в деятельности по обеспечению готовности и при составлении планов действий в чрезвычайных ситуациях, для которых существенно важны специализированные умения, мобилизация общественности, а также общественная информация. В какой-то степени стали более заметными признаки расширения функций и возможностей за счет переориентации организационного потенциала на более широкое участие местных сообществ в деятельности по информированию о рисках, картированию опасностей, приоритизации мер защиты гражданской инфраструктуры, а также в других мероприятиях, проводимых с учетом уроков, извлеченных из последствий прошлых бедствий.

123. Примером совершенствования организационной структуры учреждений для обеспечения того, чтобы функциям, связанным с управлением рисками бедствий, уделялось больше внимания, служит МЧС - национальный орган, отвечающий в Российской Федерации за все аспекты чрезвычайных ситуаций. Другие примеры имеются, в частности, в Австралии, Колумбии, Кубе, Новой Зеландии, Франции и Чили, где учреждения, занимающиеся организацией борьбы с бедствиями, расширили свою прежнюю деятельность за счет большего охвата в ней вопросов повышения осведомленности о риске, выявлении рисков и управления ими и более широкого информирования о них общественности.

124. Для эффективного учета нынешних рисков бедствий во всех компонентах требуемого информационно-просветительского и управленческого потенциала комментаторы настоящего обзора обращали особое внимание на существование потребности в законодательных и институциональных механизмах, которые позволяли бы объединять усилия всех участников деятельности по организации борьбы с бедствиями и управлению рисками для подготовки более комплексных и согласованных планов и мер реагирования.

125. Для соединения деятельности по анализу опасностей и управлению рисками со знаниями и опытом руководителей служб по чрезвычайным ситуациям требуются совместное планирование на процессах сотрудничества и более широкий обмен соответствующими примерами надлежащей практики. В более широком плане необходимо, чтобы процесс охватывал более широкий круг участников и носил более совещательный характер и чтобы вспомогательную роль в нем в качестве факторов играли и другие правительственные учреждения, местные органы управления, руководители важнейших объектов инфраструктуры и систем жизнеобеспечения, деловые круги, НПО и сама общественность.

126. Среди руководителей служб по чрезвычайным ситуациям все чаще высказывается мысль о необходимости вложения гораздо больших средств в действия по обеспечению готовности к ним, их предотвращению и смягчению последствий. Такая позиция резко контрастирует с несоизмеримыми суммами, которые правительства и международные организации обычно выделяют на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и восстановительные мероприятия, причем нередко в спешке, с дублированием усилий и без того контроля, который требуют осуществлять в отношении других расходов на цели развития.

127. Частично в ответ на рост издержек и последствий бедствий для процесса развития британский департамент международного развития и НПО Фонд "Слез" заказали недавно исследования для определения причин наблюдаемых недостатков и факторов, препятствующих достижению большей сбалансированности в финансировании помощи в чрезвычайных ситуациях и процесса развития, обратив особое внимание на важность управления рисками бедствий в каждой из этих сфер. Некоторые комментаторы<sup>5</sup> отмечают, что легкость, с которой можно получить международное финансирование на цели предоставления помощи в случае бедствий и ликвидации их последствий путем обращения с призывами об оказании гуманитарной помощи во время бедствий, может отвлечь средства от финансирования деятельности по уменьшению рисков и реализации долгосрочных целей развития и препятствовать достижению прогресса на этих направлениях.

128. Наблюдается парадоксальная расточительность: бóльшая часть финансовых средств, направляемых на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и восстановительные мероприятия, может быть использована лишь после потери важных

---

<sup>5</sup> Mozambique and Great Flood of 2000, (Christie & Hanlon, 2001).

социально-экономических ценностей, в то время как в первоочередные меры по минимизации вероятности потери такой базовой инфраструктуры ресурсов вкладывается гораздо меньше. Существует очевидная необходимость в применении более продуктивных стимулов и сдерживающих средств для рационализации взаимодополняющих полномочий, оперативных функций и ресурсных требований в целях удовлетворения конечных потребностей, относящихся ко всем аспектам организации борьбы с бедствиями и управления рисками. Для достижения этого необходимы более согласованное понимание обусловленных ими общественных издержек и обеспечиваемых ими выгод для общества и более согласованный учет таких издержек и выгод.

### **III. РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ**

129. Приводимое ниже резюме рекомендаций Йокогамского обзора имеет ключевое значение для реализации устойчивых обязательств по уменьшению опасности бедствий. В прилагаемой таблице четко показано их постепенное изменение в процессе продвижения от Принципов Йокогамской стратегии к обновленной основе политики уменьшения опасности бедствий в будущем.

#### **130. Управление: институциональная и политическая основа**

- Обеспечение официально установленной стратегии уменьшения опасности бедствий с ее полным учетом в процессе планирования национального развития и в его целях.
- Поддержание официально признанной, многосекторальной и ресурсообеспеченной национальной платформы для уменьшения опасности бедствий.
- Обоснование конкретных функций, полномочий, возможностей и ресурсов, лежащих в основе партнерских объединений, которые опираются на интересы местных сообществ, при существенном участии общественности.

#### **131. Определение риска, оценка, мониторинг и раннее предупреждение**

- Установление стандартов и ведение на национальном уровне всеобъемлющего статистического учета происходящих опасных событий и связанных с ними последствий бедствий.

- Оценка положения в общестрановом масштабе и проведение требуемых оценок риска органами с наиболее подходящим уровнем юрисдикционных полномочий.
- Выявление несоблюдаемых требований к системам раннего предупреждения по инициативе наиболее уязвимых местных сообществ.

### 132. Управление знаниями и образование

- Включение темы уменьшения опасности бедствий в учебные программы на всех уровнях образования с акцентированием внимания на школах и других высоко оцениваемых институциональных структурах.
- Развитие и поддержка институционального потенциала с целью широкого распространения и использования информации об уменьшении опасности бедствий и соответствующего опыта.
- Формирование многогранных и непрерывных стратегий просвещения общественности при обеспечении руководства ими с привлечением профессиональных ресурсов и специалистов государственного и частного секторов.

### 133. Уменьшение воздействия основных факторов риска

- Увязывание деятельности по уменьшению риска с интересами, возможностями и обязательствами в областях окружающей среды, природных ресурсов, изменения климата, а также в связанной с ними геофизической сфере.
- Использование принципов и практики социально-экономического развития в сочетании с техническими возможностями для уменьшения степени подверженности наиболее важных объектов инфраструктуры общества и наиболее уязвимых слоев населения.
- Выявление и применение финансовых и связанных с ними инвестиционных инструментов для распределения, переноса или минимизации воздействий риска, особенно среди наиболее уязвимых слоев населения и внутри местных сообществ.

**134. Готовность к применению эффективных мер по ликвидации последствий и проведению восстановительных мероприятий**

- Расширение общественного диалога, официальной практики и участия специалистов с охватом всего спектра потребностей и ответственных функций по организации борьбы с бедствиями и управлению рисками.
- Выделение средств на организацию борьбы с бедствиями и управление рисками с целью реализации более крупных защитных целей из бюджетов ассигнований на создание и развитие структур, а также из чрезвычайных бюджетов.
- Оценка соответствия всей политики борьбы с бедствиями и управления рисками, функциональных возможностей и необходимых потребностей нынешним и возникающим рискам.

**135. Основные меры реализации**

- Обеспечение использования региональных/субрегиональных политических, технических, образовательных и информационных учреждений в качестве особо продуктивной и подкрепляющей меры содействия формированию, координации и поддержке страновых стратегий уменьшения опасности бедствий.
- Придание особого значения усилиям по привитию широких знаний и многочисленных умений по решению проблем в местных сообществах.
- Направление внимания и ресурсов на формирование у людей более глубокого понимания проблем, на обеспечение их активного участия и укрепление их имплементационного потенциала.

Приложение

**Эволюционный характер принципов Июкогамской стратегии и их превращение в новую политическую базу уменьшения опасности бедствий**

<i>ИЮКОГАМСКИЕ ПРИНЦИПЫ</i>	<i>ОСНОВА ПОЛИТИКИ - ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ (ОСНОВАННЫЕ НА НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКЕ И ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В БУДУЩЕМ)</i>
<p><b>Принцип 3.</b> Уменьшение риска бедствий как неотъемлемый аспект политики и планирования в области развития на национальном, региональном, двустороннем, многостороннем и международном уровнях.</p> <p><b>Принцип 6.</b> Участие на всех уровнях - от местных общин и национальных правительств до регионального и международного уровня - имеет исключительно важное значение для эффективного уменьшения риска бедствий.</p> <p><b>Принцип 10.</b> Каждая страна несет главную ответственность за защиту своих народа, инфраструктуры и национальных богатств от воздействия стихийных бедствий.</p>	<p><b>Тема 1: Управление: Институциональная и политическая основа для уменьшения риска</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Социально-экономическая политика, эффективное использование ресурсов</li> <li>• Природоохранная политика</li> <li>• Уменьшение риска и устойчивое развитие</li> <li>• Политика на национальном уровне, развитие институтов и законодательство</li> <li>• Местные органы власти и муниципальная политика, направленная на уменьшение риска</li> <li>• Партнерство, действия сообществ и участие</li> <li>• Транспарентность и подотчетность</li> <li>• Научно-техническая политика</li> </ul>
<p><b>Принцип 1.</b> Оценка риска является необходимым шагом для принятия политики и мер по уменьшению опасности бедствий.</p> <p><b>Принцип 5.</b> Раннее оповещение и эффективное распространение таких оповещений с помощью телекоммуникаций и служб вещания являются основными факторами, определяющими успешные действия по уменьшению риска бедствий.</p> <p><b>Принцип 6.</b> Участие на всех уровнях - от местных общин и национальных правительств до регионального и международного уровня - имеет исключительно важное значение для эффективного уменьшения риска бедствий.</p>	<p><b>Тема 2: Выявление риска, оценка, мониторинг и раннее предупреждение</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка опасности и уязвимости</li> <li>• Сбор данных и использование информации</li> <li>• Оценки воздействия бедствий</li> <li>• Прогнозирование и раннее предупреждение</li> <li>• Климат и оценка экологического риска</li> <li>• Городской риск</li> <li>• Засуха</li> </ul>
<p><b>Принцип 4.</b> Развитие и укрепление потенциала для уменьшения риска бедствий является одной из главнейших приоритетных областей.</p> <p><b>Принцип 6.</b> Участие на всех уровнях - от местных общин и национальных правительств до регионального и международного уровня - имеет исключительно важное значение для эффективного уменьшения риска бедствий.</p>	<p><b>Тема 3: Знания и образование</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление информацией</li> <li>• Образование в интересах устойчивого развития</li> <li>• Уменьшение риска бедствий на уровне университетов</li> <li>• Подготовка кадров</li> <li>• Программы исследований</li> </ul>

<i>ИОКОГАМСКИЕ ПРИНЦИПЫ</i>	<i>ОСНОВА ПОЛИТИКИ - ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ (ОСНОВАННЫЕ НА НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКЕ И ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В БУДУЩЕМ)</i>
<p><b>Принцип 7.</b> Обучение и подготовка всех сообществ имеет исключительно важное значение для разработки и применения соответствующих моделей развития, которые ослабляют уязвимость целевых групп.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Средства повышения осведомленности общественности</li> </ul>
<p><b>Принцип 8.</b> Международное сообщество нуждается в обмене необходимыми технологиями для уменьшения риска бедствий в качестве неотъемлемого элемента технического сотрудничества.</p> <p><b>Принцип 9.</b> Защита окружающей среды как компонент устойчивого развития, согласующийся с мерами по борьбе с нищетой, представляет собой необходимое условие для уменьшения риска бедствий.</p>	<p><b>Тема 4: Уменьшение действия исходных факторов риска</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Планирование землепользования</li> <li>• Окружающая среда, рациональное использование природных ресурсов</li> <li>• Финансовые инструменты; страхование, микрофинансирование - обеспечение гарантий</li> <li>• Более безопасное строительство, защита инфраструктуры</li> <li>• Передовые технологии</li> </ul>
<p><b>Принцип 2.</b> Уменьшение риска бедствий имеет первостепенное значение для снижения необходимости в оказании помощи в случае бедствий.</p>	<p><b>Тема 5: Готовность к принятию эффективных мер по ликвидации последствий и проведению восстановительных мероприятия</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Переход от оказания помощи к развитию</li> </ul>
<p><b>Принцип 8.</b> Международное сообщество нуждается в обмене необходимыми технологиями для уменьшения риска бедствий в качестве неотъемлемого элемента технического сотрудничества.</p> <p><b>Принцип 10.</b> Международное сообщество должно продемонстрировать твердую политическую решимость, необходимую для мобилизации достаточного объема имеющихся финансовых, научных и технологических ресурсов на деятельность по уменьшению риска бедствий и обеспечению их эффективного использования, с учетом потребностей развивающихся стран, особенно наименее развитых.</p>	<p><b>Механизмы осуществления (связанные с темой 1):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Институциональные основы на региональном уровне</li> <li>• Партнерство, действия сообществ и участие</li> </ul>

-----