



EWC III

Third International Conference on Early Warning

From concept to action

27–29 марта 2006 года, Бонн, Германия

Разработка систем раннего предупреждения: контрольный перечень



International Strategy
ISDR
for Disaster Reduction



Federal Foreign Office

ПРЕДИСЛОВИЕ

Раннее предупреждение является одним из основных элементов уменьшения риска бедствий. Оно позволяет предотвратить человеческие потери и смягчить экономические и материальные последствия бедствий. Чтобы быть эффективными, системы раннего предупреждения должны функционировать при активном участии населения, находящегося в зоне риска, способствовать просвещению и информированию общества о рисках, предусматривать эффективное распространение сообщений и оповещений, а также обеспечивать состояние постоянной готовности.

В январе 2005 года Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий приняла документ "Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин". В этом документе ясно указывается на важность раннего предупреждения и рекомендуется создание *"ориентированных на интересы населения систем раннего предупреждения, включая системы, которые позволяют своевременно передавать оповещения, понятные для тех, кто подвергается риску (...), в частности, предоставление руководящих указаний относительно того, каким образом надлежит действовать по получении оповещений (...)"* (пункт 17, ii.d.9).

Третья Международная конференция по использованию систем раннего предупреждения (КРП-III), которая проводилась в Бонне (Германия) 27–29 марта 2006 года, позволила ознакомиться с новыми и инновационными проектами в области раннего предупреждения и обсудить стихийные опасности и риски во всем мире и вопрос о том, как можно свести к минимуму их последствия с помощью ориентированных на интересы населения систем раннего предупреждения. Настоящий документ "Разработка систем раннего предупреждения: контрольный перечень" был разработан по итогам этой конференции в целях информирования о ходе дискуссии и практических примерах, приведенных на конференции, и также принятия мер на их основе и содействия реализации положений Хиогской рамочной программы действий, относящихся к раннему предупреждению.

Контрольный перечень, базирующийся на четырех ключевых элементах эффективных систем раннего предупреждения, составлен как простой список главных элементов и мер, к которому правительства и общинные организации могут обратиться при разработке или оценке систем раннего предупреждения или просто при проверке наличия важнейших процедур. Он задуман не как всеобъемлющее пособие по разработке, а как практический справочный

материал нетехнического характера в целях обеспечения наличия основных элементов надежной системы раннего предупреждения.

Выражение признательности

Контрольный перечень составлен по инициативе секретариата третьей Международной конференции по использованию систем раннего предупреждения при финансовой поддержке правительства Германии. Проект осуществлялся консультантом Элисон Уилшир, работающей по Платформе Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (МСУО) для содействия раннему предупреждению (ПСРП) в Бонне. Помимо информации, собранной за два с половиной дня работы конференции, существенный вклад внесли организации и лица, занимающиеся ранним предупреждением и уменьшением риска бедствий в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

Мы выражаем признательность и благодарность всем, кто принял участие в этой коллективной работе, в том числе участникам третьей Международной конференции по использованию систем раннего предупреждения и лицам, представившим на ней проекты, которые открыто поделились своими взглядами, обеспокоенностью и практическим опытом в вопросе о том, как мы можем эффективно применять системы раннего предупреждения, ориентированные на интересы населения.

"Страны, разрабатывающие политические, законодательные и институциональные рамки для уменьшения риска бедствий и способные обеспечивать и отслеживать достижение прогресса на основе конкретных и поддающихся измерению показателей, обладают более значительным потенциалом с точки зрения управления рисками и обеспечения широкой поддержки, участия и приверженности в контексте осуществления мер по уменьшению риска бедствий во всех секторах общества".

Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин, пункт 16.

ЧТО СОДЕРЖИТСЯ В ДОКУМЕНТЕ

Настоящий документ составлен с целью представить краткий и простой контрольный перечень базовых элементов, мер и примеров удачной практики, связанной с эффективными системами раннего предупреждения. Он разработан как справочный материал нетехнического характера, а не как обширный перечень методов разработки систем раннего предупреждения.

Как пользоваться контрольным перечнем

Документ состоит из двух взаимосвязанных частей, которые следует изучать последовательно. В первом разделе представлена полезная справочная информация и освещены общие вопросы, которые имеют большое значение для раннего предупреждения. Вторая часть представляет собой серию практических инструкций относительно мер и инициатив, которые следует учитывать при разработке и оценке систем раннего предупреждения.

1. Ключевые элементы раннего предупреждения, вопросы общего плана и участники процесса раннего предупреждения

Краткий раздел о четырех элементах раннего предупреждения: знание о существовании риска; служба технического мониторинга и оповещения; связь и распространение оповещений; и способность общины принять ответные меры; этот раздел включен с целью обратить внимание на главные компоненты, которые составляют эффективную систему раннего предупреждения, ориентированную на интересы населения, а также объяснить, почему важен каждый из этих компонентов.

Помимо этих четырех элементов, освещаются несколько вопросов общего плана, имеющих решающее значение для разработки и обеспечения устойчивости эффективных систем раннего предупреждения. К ним относятся механизмы эффективного государственного управления и институциональные механизмы, подход к раннему предупреждению с учетом множественных опасностей, участие местных общин и учет гендерных аспектов и культурного разнообразия.

Разъяснение функций и обязанностей главных участников процесса раннего предупреждения включено для того, чтобы привести контекст и некоторую дополнительную информацию к списку ключевых участников, представленному в начале каждого контрольного списка.

2. Контрольный перечень практических действий, помогающих в разработке, оценке и усовершенствовании системы раннего предупреждения

В целях упрощения пользования и практичности составлен отдельный контрольный перечень для каждого из четырех элементов раннего предупреждения. Приводится также дополнительный контрольный перечень по вопросу общего плана, касающемуся механизмов государственного управления и институциональных механизмов, поскольку этот вопрос имеет большое значение для устойчивости и целостности эффективных систем раннего предупреждения.

Каждый контрольный перечень приводится по серии основных тем и включает простой перечень действий или шагов, которые должны обеспечить твердую основу для разработки и оценки системы раннего предупреждения.

"Многому удалось научиться на примере нешаблонных мер по предупреждению бедствий, принимаемых бедными общинами в развивающихся странах. Профилактические действия имеют настолько большое значение, что участия в них лишь правительств и международных организаций недостаточно. Для их успешного осуществления необходимо привлечь гражданское общество, частный сектор и средства массовой информации".

Кофи Аннан
Генеральный секретарь ООН
Программный форум Международного десятилетия
по уменьшению опасности стихийных бедствий
Женева, июль 1999 года

РАННЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

1. Ключевые элементы

Цель ориентированных на интересы населения систем раннего предупреждения состоит в том, чтобы дать людям и общинам, которым угрожают опасности, возможность заблаговременно и надлежащим образом принять меры, с тем чтобы уменьшить риск причинения телесных повреждений, гибели и ущерба имуществу и окружающей среде.

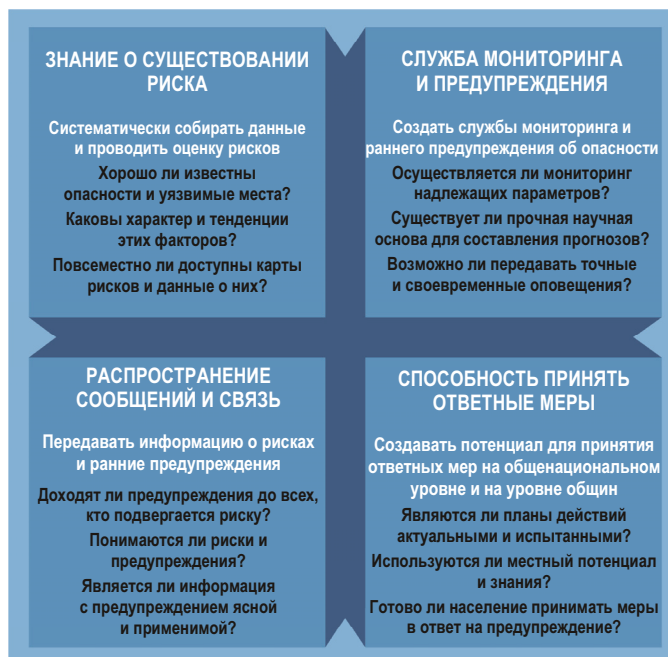
Полная и эффективная система раннего предупреждения состоит из четырех взаимосвязанных элементов, от знания фактов о бедствиях и уязвимости до подготовленности и способности принять надлежащие меры. Наиболее удачные системы раннего предупреждения обладают также тесными взаимосвязями и эффективными каналами связи между всеми элементами.

Знание о существовании риска

Риск возникает в результате сочетания опасности и уязвимости в конкретной точке местности. Оценка риска требует систематического сбора и анализа данных и должна учитывать динамичный характер опасностей и уязвимости в результате таких процессов, как урбанизация, изменение землепользования в сельских районах, ухудшение состояния окружающей среды и изменение климата. Оценка рисков и составление карт помогают стимулировать людей к действиям, выявить приоритетные потребности систем раннего предупреждения и определить подготовительные меры для предупреждения бедствий и устранения их последствий.

Служба мониторинга и оповещения

Службы оповещения являются основой системы. Необходимо располагать прочной научной основой для предсказания и прогнозирования опасности, а также надежной системой прогнозирования и предупреждения, действующей круглосуточно. Непрерывный мониторинг параметров опасности и признаков ее приближения имеет решающее значение для точного и своевременного предупреждения. Деятельность служб оповещения о различных опасностях следует по мере возможности координировать, с тем чтобы они могли пользоваться общими институциональными, процедурными и коммуникационными сетями.



Четыре ключевых элемента ориентированных на интересы населения систем раннего предупреждения.

Источник: Платформа МСУОБ Организации Объединенных Наций для содействия развитию систем раннего предупреждения

Распространение сообщений и связь

Предупреждения должны доходить до тех, кто подвергается риску. Четкие сообщения, содержащие простую и полезную информацию, имеют решающее значение для принятия надлежащих мер в целях спасения жизней и обеспечения средств к существованию. Системы связи на региональном, национальном и местном уровнях должны быть установлены заранее, а также следует привлечь дикторов с внушающими доверие голосами. В целях оповещения максимального возможного числа людей необходимо использовать множественные каналы связи на случай сбоя какого-либо одного канала и усилить значение сообщения с предупреждением.

Потенциал принятия ответных мер

Крайне важно, чтобы общины поняли риски, которым они подвергаются, с уважением относились к службе предупреждения и знали, как реагировать. Программы просвещения и обеспечения готовности играют в этом отношении ключевую роль. Очень важно также иметь планы управления в ситуации бедствий, отработанные и испытанные. Население должно быть подробно информировано о вариантах безопасного поведения, имеющихся маршрутах эвакуации и о том, каковы наилучшие способы сохранения имущества от ущерба и утраты.

2. Вопросы общего плана

Существует ряд вопросов общего характера, которые необходимо учитывать при разработке и использовании эффективных систем раннего предупреждения.

Эффективные механизмы государственного управления и институциональные механизмы

Хорошо продуманные механизмы государственного управления и институциональные механизмы способствуют успешной разработке и устойчивости надежных систем раннего предупреждения. Они служат основой для построения, укрепления и использования четырех вышеуказанных элементов раннего предупреждения.

Надлежащее государственное управление обеспечивается разумной нормативно-правовой базой, а также долгосрочными политическими обязательствами и эффективными институциональными механизмами. Эффективные меры в области государственного управления должны стимулировать принятие решений и участие на местном уровне на основе более широких административных и ресурсных возможностей в национальном или региональном масштабе.

Следует также установить вертикальную и горизонтальную систему связи и координации между заинтересованными лицами в системе раннего предупреждения.

Подход с учетом множественных опасностей

Если это возможно, системы раннего предупреждения должны связывать системы предотвращения всех опасностей. Если созданы и функционируют системы и осуществляется оперативная деятельность в рамках многоцелевой структуры, которая учитывает все опасности и потребности конечных пользователей, то можно воспользоваться экономией за счет масштаба, укрепить устойчивость и повысить эффективность.

Кроме того, системы раннего предупреждения о множественных опасностях приводятся в действие чаще, чем системы предупреждения об одной опасности, и поэтому они должны обеспечить большую функциональность и надежность в случае опасных явлений высокой интенсивности, таких как цунами, которые случаются достаточно часто. Кроме того, системы предупреждения о множественных опасностях помогают населению лучше понять разнообразие рисков, которым оно подвергается, а также укрепить необходимые меры готовности и схемы реагирования на полученные предупреждения.

Участие местных общин

Ориентированные на интересы населения системы раннего предупреждения основаны на непосредственном участии тех, кто с наибольшей вероятностью подвергается опасности. Без участия местных органов власти и населения в зоне опасности меры, принимаемые правительством и соответствующими организациями, и действия по предотвращению и устранению последствий бедствий, скорее всего, окажутся недостаточными.

Подход к раннему предупреждению, основанный на местных усилиях, направленных "снизу вверх", в которых активное участие принимают местные общины, позволяет решить проблемы и во многих аспектах удовлетворить потребности. Таким образом, местные общины, гражданские группы и традиционные структуры могут внести свой вклад в уменьшение степени уязвимости и укрепление местного потенциала.

Учет гендерных аспектов и культурного разнообразия

При разработке систем раннего предупреждения крайне важно признать, что различные группы населения в разной степени подвергаются опасности, в зависимости от культурных особенностей, гендерного фактора и других характеристик, которые влияют на их способность правильно подготовиться к бедствию, предотвратить его и устранить его последствия. Женщины и мужчины часто играют разные роли в обществе и имеют неодинаковый доступ к информации в случае бедствия. Кроме того, престарелые, инвалиды и находящиеся в неблагоприятном социально-экономическом положении люди часто оказываются наиболее уязвимыми.

Информация, институциональные механизмы и системы связи для предупреждения должны учитывать потребности каждой группы в каждой уязвимой общине.

3. Ключевые участники

Разработка и использование эффективной системы раннего предупреждения требует участия и координации усилий широкого круга лиц и организаций. Ниже приводится перечень, в котором кратко объясняется, какого рода организации и группы должны принимать участие в работе систем раннего предупреждения, а также их функции и обязанности.

Общины, особенно наиболее уязвимые, играют важную роль в работе ориентированных на интересы населения систем раннего предупреждения. Они должны активно участвовать во всех аспектах создания и функционирования систем раннего предупреждения, осознавать опасности и потенциальные последствия для себя, а также уметь принимать действия по минимизации угрозы причинения ущерба или утраты имущества.

Местные органы власти, как и общины и отдельные люди, также играют важную роль в работе эффективных систем раннего предупреждения. Они должны получить соответствующие полномочия от общенационального правительства, достаточно хорошо знать, каким опасностям подвергаются их общины, и принимать активное участие в разработке и использовании систем раннего предупреждения. Они должны понимать полученную информацию и быть в состоянии консультировать, инструктировать и привлекать местное население таким образом, чтобы укрепить его безопасность и сократить возможные потери ресурсов, которыми пользуется община.

Национальные правительства несут ответственность за выработку политики на высоком уровне и создание базы, обеспечивающей раннее предупреждение, а также за технические системы, с помощью которых составляются прогнозы и обеспечиваются предупреждения об опасности на общенациональном уровне. Национальные правительства должны взаимодействовать с региональными и международными организациями и учреждениями в целях укрепления потенциала раннего предупреждения и обеспечения того, чтобы оповещения и соответствующие меры адресовались наиболее уязвимым группам населения. Еще одной важной функцией является предоставление местным общинам и органам власти помощи в разработке оперативных мер.

Региональные учреждения и организации играют определенную роль в предоставлении специализированной информации и консультаций, которые помогают национальным органам власти разработать и использовать системы раннего предупреждения

в странах с общими географическими условиями. Кроме того, они помогают поддерживать связь с международными организациями и способствуют распространению удачного опыта в области раннего предупреждения в соседних странах.

Международные органы могут обеспечить необходимую международную координацию, стандартизацию и помощь в разработке и использовании систем раннего предупреждения на национальном уровне, а также способствовать обмену данными и знаниями между отдельными странами и регионами. Поддержка может выражаться в предоставлении консультаций, технической помощи, а также политической и организационной помощи, необходимой для развития и оперативных возможностей национальных органов и ведомств.

Неправительственные организации играют определенную роль в повышении уровня осведомленности отдельных людей, общин и организаций, занимающихся ранним предупреждением, особенно на местном уровне. Они могут также оказать помощь в использовании систем раннего предупреждения и в подготовке населения к стихийным бедствиям. Кроме того, они могут выступить в важной роли консультантов и помочь обеспечить, чтобы государственные директивные органы постоянно занимались этим вопросом.

Частный сектор выполняет разнообразные функции в раннем предупреждении, включая создание потенциала раннего предупреждения в собственных организациях. Средства массовой информации играют очень важную роль в информировании населения в целом о стихийных бедствиях и в распространении ранних оповещений. Частный сектор обладает также большим незадействованным потенциалом в аспекте обеспечения квалифицированными услугами в виде технического персонала, ноу-хау или пожертвований (в натуральном виде или наличными денежными средствами) товаров или услуг.

Научное сообщество также играет важную роль в предоставлении специализированной научно-технической помощи правительствам и общинам в разработке систем раннего предупреждения. Его опыт крайне важен для анализа рисков стихийных бедствий, которым подвергается население, создания службы систематического научного мониторинга и предупреждения, обмена вспомогательными данными, преобразования научно-технической информации в доступную для населения форму, а также для распространения предупреждений, понятных для тех, кто подвержен риску.

Цель: Ввести систематический стандартизированный процесс сбора, анализа и совместного использования данных, карт и тенденций в отношении опасностей и факторов уязвимости.

Ключевые участники

Международные, национальные и местные органы по управлению ситуацией в случае бедствий; метеорологические и гидрологические организации; специалисты в области геофизики; социологи; инженеры; специалисты в области планирования землепользования и градостроительства; исследователи и ученые; представители организаций и общин, участвующих в управлении ситуацией в случае бедствий; международные организации и учреждения Организации Объединенных Наций, такие как ВМО, МСУОБ Организации Объединенных Наций, ЮНЕП, Институт по изучению окружающей среды и безопасности человека при Университете Организации Объединенных Наций, ЮНОСАТ, ПРООН, ФАО, ЮНЕСКО.

Контрольный перечень

1. Создание организационных механизмов

- Определение ключевых национальных государственных органов, участвующих в оценке опасности и степени уязвимости, и уточнение их роли (например, органы, отвечающие за экономические данные, демографические данные, планирование землепользования, социальные данные и т. д.).
- Возложение на одну общенациональную организацию ответственности за координацию установления опасности, оценку уязвимости и рисков.
- Введение законодательства или государственной политики, которые обязывают принимать меры по подготовке карты районов бедствий и уязвимых местностей для всех общин.
- Разработка национальных стандартов в отношении систематического сбора, распространения и оценки данных по опасности и факторам уязвимости и стандартизация этих данных с соседними странами или странами данного региона, в зависимости от ситуации.
- Разработка процесса оценки и анализа учеными и техническими специалистами точности данных о степени риска и собранной информации.
- Разработка стратегии активного вовлечения общин в анализ опасности и факторов уязвимости на местном уровне.
- Введение процесса ежегодного пересмотра и обновления данных о степени риска, а также включения информации о новых и возникающих факторах уязвимости и опасностях.

2. Установление опасности стихийных бедствий

- Анализ характеристик основных стихийных бедствий (например, интенсивность, периодичность и вероятность) и оценка исторических данных.
- Составление карт опасных зон в целях определения географических районов и общин, которые могут пострадать от стихийных бедствий.
- Составление комплексной карты опасных зон (если возможно) в целях оценки совокупного воздействия нескольких стихийных бедствий.

3. Анализ уязвимости общин

- Оценка уязвимости общин в отношении всех соответствующих опасностей стихийных бедствий.
- Учет, в процессе оценки уязвимости, источников исторических данных и потенциальных будущих стихийных бедствий.
- Учет таких факторов, как гендерная принадлежность, инвалидность, доступ к инфраструктуре, экономическое разнообразие и чувствительность окружающей среды.
- Документальная регистрация уязвимых зон и составление соответствующих карт (например, выявление людей или общин, живущих вдоль береговых линий, и указание их на картах).

4. Оценка рисков

- Оценка взаимодействия опасностей с факторами уязвимости мест в целях установления рисков, которым подвергается каждый регион или община.
- Проведение консультаций с общинами и представителями отрасли в целях обеспечения всестороннего характера информации о риске и отражения в ней исторического опыта и опыта коренного населения, а также данных местного и национального уровней.
- Установление и оценка видов деятельности, которые повышают степень риска.
- Включение результатов оценки рисков в местные планы по управлению рисками и сообщения с предупреждениями об опасности.

5. Хранение информации и обеспечение доступа к ней

- Создание центральной "библиотеки" или базы данных географической информационной системы (ГИС) в целях хранения всей информации о стихийных бедствиях и рисках.
- Обеспечение государственных органов, общественности и международного сообщества (в соответствующих случаях) данными об опасностях и факторах уязвимости.
- Разработка плана ведения базы данных в целях обеспечения актуальности и обновления данных.

Цель: Создать эффективную службу мониторинга и предупреждения на прочной научной и технологической основе.

Ключевые участники

Общенациональные метеорологическая и гидрологическая службы; специализированные обсерватория и центры предупреждения (например, по наводнениям, цунами, вулканам и климату); университеты; научно-исследовательские институты; поставщики оборудования от частного сектора; телекоммуникационные организации; высококвалифицированные специалисты; региональные технические центры; учреждения Организации Объединенных Наций, такие как МСУОБ Организации Объединенных Наций, ВМО, ФАО, ЮНЕСКО, ПРООН, ЮНЕП, ЮНОСАТ, УКГД, МСЭ.

Контрольный перечень

1. Создание институциональных механизмов

- Введение предусмотренного в законе стандартизированного процесса, а также установление функций и обязанностей для всех организаций, составляющих и передающих оповещения.
- Заключение соглашений и межведомственных протоколов в целях обеспечения единообразия формулировок оповещений и каналов связи на случай, если разными опасностями занимаются различные ведомства.
- Принятие плана в отношении всех опасностей в целях достижения взаимной результативности и эффективности различных систем предупреждения.
- Осведомленность партнеров по системам предупреждения, в том числе местных органов власти, о том, какие организации отвечают за оповещения.
- Принятие протоколов, определяющих обязанности по связи и каналы технических служб предупреждения.
- Заключение и введение в действие договоренностей в области связи с международными и региональными организациями.
- Заключение региональных соглашений, введение механизмов координации и создание специализированных центров по региональным проблемам, таким как тропические циклоны, наводнения в общих акваториях, обмен данными и создание технического потенциала.
- Введение для системы предупреждения общесистемных проверок и учений не менее одного раза в год.
- Создание общенационального комитета по техническим системам предупреждения обо всех опасностях и его взаимодействие с общенациональными органами по управлению ситуацией в случае бедствий и уменьшению их опасности, включая общенациональную платформу по уменьшению риска бедствий.
- Введение системы для проверки того, что оповещения дошли до людей, которым они предназначались.
- Непрерывная работа центров предупреждения (круглосуточно без выходных).

2. Разработка систем мониторинга

- Документальное подтверждение параметров измерения и технических характеристик по каждой соответствующей опасности.
- Наличие планов и документов для сетей мониторинга, которые должны быть согласованы с экспертами и соответствующими органами.
- Наличие технического оборудования, пригодного для местных условий и обстоятельств, и обучение персонала тому, как им пользоваться и его обслуживать.
- Обеспечение доступа к применимым данным и анализу в региональных сетях, на прилегающих территориях и в международных источниках.
- Получение, обработка и наличие данных в значимых форматах в режиме реального времени или почти реального времени.
- Наличие стратегии в отношении получения, просмотра и распространения данных о факторах уязвимости в связи с соответствующими опасностями.
- Регулярное архивирование данных и обеспечение к ним доступа в целях их проверки и проведения исследований.

3. Создание систем прогнозирования и предупреждения

- Анализ данных, прогноз и составление предупреждений на основе признанных научно-технических методик.
- Публикация данных и результатов предупреждений в рамках международных стандартов и протоколов.
- Подготовка аналитиков в области предупреждений в соответствии с надлежащими международными стандартами.
- Оснащение центров предупреждения надлежащим оборудованием, необходимым для обработки данных и применения моделей прогнозирования.
- Наличие устойчивых к отказам систем, таких как резервное энергоснабжение, резерв оборудования и дежурного персонала.
- Эффективное и своевременное составление и распространение предупреждений в формате, соответствующем потребностям пользователей.
- Осуществление плана по регулярному мониторингу и оценке оперативных процессов, включая качество данных и действенность оповещения.

Ключевой элемент 3: РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ И СВЯЗЬ

Цель: Разработать системы связи и распространения информации в целях обеспечения того, чтобы люди и общины были заранее предупреждены о предстоящих стихийных бедствиях, и содействия национальной и региональной координации и обмену информацией.

Ключевые участники

Международные, национальные и местные органы по управлению ситуацией в случае стихийного бедствия; национальные метеорологические и гидрологические службы; военные и гражданские органы; средства массовой информации (печать, телевидение, радио и онлайн-СМИ); коммерческие предприятия в зонах риска (например, туристические фирмы, учреждения по уходу за престарелыми, компании морского судоходства); общинные и низовые общественные организации; международные учреждения и учреждения системы Организации Объединенных Наций, такие как Международная стратегия уменьшения опасности бедствий Организации Объединенных Наций, МФКК, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНЕП, ВМО, УКГВ.

Контрольный перечень

1. Институционализация организационных процедур и процесса принятия решений

- Укрепление цепочки распространения оповещений с помощью государственной политики или законодательства (например, передача сообщения от правительства руководителям действиями в чрезвычайных ситуациях и общинам и т. д.).
- Придание соответствующим органам полномочий для распространения оповещений (например, метеорологические службы сообщают сводки погоды, органы здравоохранения распространяют предупреждения, касающиеся здоровья).
- Установление в законодательстве или государственной политике функций, ролей и обязанностей каждого участника процесса оповещения (например, национальные метеорологическая и гидрологическая службы, средства массовой информации, НПО).
- Определение функций и обязанностей региональных и трансграничных центров раннего предупреждения, включая оповещение соседних стран.
- Обучение групп добровольцев и предоставление им полномочий по получению и широкому оповещению об опасности среди отдаленных домохозяйств и общин.

2. Создание эффективных систем связи и оснащение оборудованием

- Адаптация систем связи и оповещения к потребностям отдельных общин (например, использование радио или телевидения для тех, кто имеет к нему доступ, а также сирен, предупредительных флажков или курьеров для отдаленных общин).
- Использование технологий предупреждения, охватывающих все население, включая группы сезонных рабочих и отдаленные пункты.
- Консультации с международными организациями и экспертами в целях определения и поставок необходимого оборудования.
- Использование разнообразных средств сообщения для распространения предупреждений (например, средств массовой информации и неформального общения).

- Заключение договоренностей в отношении использования ресурсов частного сектора в соответствующих ситуациях (например, любительских радиоприемников, убежищ).
- Использование в случае всех опасностей единообразных систем оповещения и связи.
- Обеспечение двусторонней и интерактивной связи, с тем чтобы удостовериться, что предупреждения получены.
- Обслуживание оборудования и совершенствование программного обеспечения, а также пополнение запасов в целях обеспечения работы резервных систем в случае сбоя.

3. Получение и понимание предупреждающих сообщений

- Адаптация предупреждений и сообщений к конкретным потребностям тех, кто находится в зонах риска (например, в зависимости от культурных особенностей, социального положения, гендерной принадлежности, языковых особенностей или уровня образования).
- Учет географических особенностей при составлении предупреждений и сообщений, с тем чтобы они предназначались только тем, кто находится в зонах риска.
- Составление сообщений на основе понимания ценностей, проблем и интересов тех, кому придется принимать меры (например, инструкции относительно спасения скота и домашних животных).
- Составление предупреждений в узнаваемой и единообразной форме с указанием, если требуется, последующих действий.
- Конкретное указание в предупреждениях угрозы и ее последствий.
- Наличие механизмов информирования населения о прекращении угрозы.
- Проведение исследования в отношении того, как люди получают и воспринимают сообщения с ранним предупреждением, и учет результатов этого исследования в форматах сообщений и процессе распространения предупреждений.

Цель: Укрепить способность общин принимать меры в случае стихийных бедствий, совершенствуя информирование о рисках стихийных бедствий, привлекая общины и принимая меры для обеспечения готовности к стихийным бедствиям.

Ключевые участники

Общинные и низовые организации; школы; университеты; сектор неформального образования; средства массовой информации (печать, радио, телевидение, онлайн-СМИ); технические организации, специализирующиеся на предотвращении стихийных бедствий; международные, национальные и местные органы по управлению ситуацией в случае стихийных бедствий; региональные органы по управлению ситуацией в случае стихийных бедствий; международные учреждения и учреждения системы Организации Объединенных Наций, такие как УКГВ, ПРООН, ЮНЕП, ФАО, ЮНЕСКО, МСУОБ Организации Объединенных Наций, МФКК, ВМО.

Контрольный перечень

1. Следование предупреждениям

- Составление и распространение предупреждений для тех, кто находится в зонах риска, заслуживающими доверия источниками (например, правительством, духовными лидерами, уважаемыми общинными организациями).
- Анализ восприятия населением предупреждений о риске стихийных бедствий и действий службы предупреждения в целях прогнозирования реакции населения.
- Разработка стратегии укрепления доверия к предупреждениям (например, понимание разницы между прогнозами и предупреждениями).
- Сведение к минимуму ложных тревог и сообщение об улучшениях в целях сохранения доверия к системе предупреждения.

2. Составление планов готовности к стихийным бедствиям и действий в их условиях

- Законодательное обеспечение планов готовности к стихийным бедствиям и действий в их условиях.
- Учет в планах готовности к стихийным бедствиям и действий в их условиях индивидуальных потребностей уязвимых групп населения.
- Использование карт опасностей и уязвимых местностей в целях разработки планов готовности к стихийным бедствиям и действий в их условиях.
- Разработка актуальных планов готовности к чрезвычайным ситуациям и действий в их условиях, их распространение среди населения и применение на практике.
- Анализ предыдущих стихийных бедствий и принятых мер и учет результатов такого анализа в планах по управлению ситуацией в случае стихийных бедствий.
- Осуществление стратегий по поддержанию подготовленности к периодическим стихийным бедствиям.
- Проведение регулярных испытаний и учений в целях проверки эффективности процессов распространения ранних предупреждений и ответных мер.

3. Оценка и укрепление способности общин принимать ответные меры

- Оценка способности общин правильно реагировать на ранние предупреждения.
- Анализ ответных мер в отношении предыдущих стихийных бедствий и учет результатов такого анализа в будущих стратегиях создания потенциала.
- Участие общинных организаций в мерах по созданию потенциала.
- Разработка и осуществление программ просвещения и подготовки общин и добровольцев.

4. Повышение уровня осведомленности населения и совершенствование просвещения

- Распространение в уязвимых общинах и среди директивных органов простой информации об опасностях, факторах уязвимости, рисках и о том, как уменьшить последствия бедствия.
- Обучение населения тому, как будут распространяться предупреждения и какие источники являются надежными, а также как действовать в случае разных опасностей по получении раннего предупреждения.
- Обучение населения распознаванию простых гидрометеорологических и геофизических сигналов опасности для принятия немедленных мер.
- Постоянное информирование и просвещение населения в рамках учебных программ от начальной школы до университета.
- Использование средств массовой информации и народных или альтернативных средств информации в целях просвещения населения.
- Адаптация кампаний по информированию и просвещению населения к конкретным потребностям каждой группы населения (например, дети, руководители действий при чрезвычайных ситуациях, средства массовой информации).
- Оценка стратегий и программ информирования населения не реже одного раза в год и, если потребуется, их обновление.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Цель: Разработать институциональные, законодательные и политические рамки, обеспечивающие функционирование и использование эффективных систем раннего предупреждения.

Ключевые участники

Политические лидеры; директивные органы (например, ведомства, отвечающие за охрану окружающей среды, развитие и планирование); международные, национальные и местные органы по управлению в случае стихийных бедствий; метеорологические и гидрологические организации; исследовательские и научные институты; неправительственные организации; международные учреждения и учреждения системы Организации Объединенных Наций, такие как ПРООН, ЮНЕП, ФАО, ЮНЕСКО, МСУОБ Организации Объединенных Наций, ВМО, Всемирный банк и региональные банки развития, МФКК.

Контрольный перечень

1. Раннее предупреждение, обеспеченное как долгосрочный национальный и местный приоритет

- Разъяснение экономических преимуществ раннего предупреждения ответственным должностным лицам и политическим лидерам с применением практических методов, таких как анализ соотношения затрат и выгод по предыдущим ситуациям стихийных бедствий.
- Распространение среди ответственных должностных лиц и политических лидеров примеров и конкретных исследований, касающихся систем раннего предупреждения.
- Использование ролевых моделей раннего предупреждения или "поборников" для пропаганды раннего предупреждения и разъяснения его преимуществ.
- Установление главного риска стихийного бедствия, требующего создания системы раннего предупреждения, и введение оперативных механизмов в рамках системы предупреждения о множественных опасностях.
- Включение раннего предупреждения в общенациональное экономическое планирование.

2. Создание правовых и политических рамок, обеспечивающих поддержку системы раннего предупреждения

- Разработка национального законодательства и политических мер в целях обеспечения институциональных и правовых рамок для внедрения систем раннего предупреждения.
- Определение четких функций и обязанностей для всех организаций (государственных и неправительственных), которые занимаются ранним предупреждением.
- Возложение на один национальный орган общей ответственности и полномочий по координации раннего предупреждения.
- Возложение предусмотренных в законе полномочий по принятию решений на общенациональном уровне на одного политического лидера или одно ответственное должностное лицо.

- Разработка политики в целях децентрализации управления ситуацией в случае стихийных бедствий и содействия участию общин.
- Принятие решений на местном уровне и использование систем раннего предупреждения в рамках более широкой административной и ресурсной базы на национальном и региональном уровнях.
- Заключение региональных и трансграничных соглашений в целях обеспечения интеграции систем раннего предупреждения, если это возможно.
- Институционализация взаимоотношений и партнерства между всеми организациями, занимающимися ранним предупреждением, и введение механизмов координации.
- Включение раннего предупреждения в политику по уменьшению опасности бедствий и развитию.
- Наличие режима мониторинга и укрепления потенциала в поддержку политики и законодательства.

3. Оценка и укрепление институционального потенциала

- Оценка потенциала всех участвующих организаций и учреждений и разработка и обеспечение ресурсами планов создания потенциала и программ обучения.
- Привлечение и стимулирование неправительственных организаций к участию в создании потенциала.

4. Обеспечение финансовыми ресурсами

- Разработка и институционализация механизма государственного финансирования раннего предупреждения и готовности к стихийным бедствиям.
- Изучение доступа к финансированию на международном или региональном уровне.
- Использование партнерств между государственным и частным секторами в целях содействия разработке систем раннего предупреждения.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ИОБ УООН	Институт по изучению окружающей среды и безопасности человека при Университете Организации Объединенных Наций
КРП-III	Третья Международная конференция по раннему предупреждению
МСУОБ ООН	Международная стратегия уменьшения опасности бедствий Организации Объединенных Наций
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФКК	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
НПО	Неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСРП	Платформа для содействия развитию систем раннего предупреждения
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНОСАТ	Инициатива Организации Объединенных Наций по обеспечению гуманитарному сообществу доступа к услугам, связанным с получением изображений со спутников, и услугам географической информационной системы

Информация для контактов

**UN/ISDR Platform for the Promotion
of Early Warning (PPEW)**

Hermann-Ehlers-Strasse 10
D - 53113 Bonn
Germany
isdr-ppew@un.org
www.unisdr-earlywarning.org

**UN Secretariat of the International
Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR)**

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10
Switzerland
isdr@un.org
www.unisdr.org

Данный документ является результатом работы третьей Международной конференции по использованию систем раннего предупреждения (КРП-III), которую провело правительство Германии под эгидой Организации Объединенных Наций 27–29 марта 2006 года в Бонне (Германия).