



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

A/54/132/Add.1
E/1999/80/Add.1
18 June 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Пятьдесят четвертая сессия

Основная сессия 1999 года

Пункт 101(b) первоначального перечня*

Женева, 5-30 июля 1999 года

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ: Пункт 13(h) предварительной

МЕЖДУНАРОДНОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ ПО УМЕНЬШЕНИЮ ОПАСНОСТИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ повестки дня**

ОПАСНОСТИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ:

МЕЖДУНАРОДНОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ ПО
УМЕНЬШЕНИЮ ОПАСНОСТИ СТИХИЙНЫХ
БЕДСТВИЙ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ ПО УМЕНЬШЕНИЮ ОПАСНОСТИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Доклад Генерального секретаря

Добавление

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО КОМИТЕТА
ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ДЕСЯТИЛЕТИЮ ПО УМЕНЬШЕНИЮ
ОПАСНОСТИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ (МДУОСБ)

РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе вниманию Генерального секретаря Организации Объединенных Наций предлагается точка зрения Научно-технического комитета по Международному десятилетию по уменьшению опасности стихийных бедствий. Комитет проводит оценку прогресса, достигнутого в ходе Десятилетия, и представляет свои заключительные замечания в отношении будущих потребностей, а также рекомендации, касающиеся деятельности по обеспечению сохранения в XXI веке международной

* A/54/50.

** E/1999/100 и Add.1.

приверженности делу предотвращения бедствий. Доклад начинается с краткого обзора наиболее важных событий в основных областях деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий. Повышенное внимание в нем уделяется способам наиболее эффективного использования научных знаний и технического опыта, а также осуществления государственной политики, направленной на уменьшение масштабов социальных потрясений и экономического ущерба в результате стихийных и подобных бедствий, которые оказывают отрицательное воздействие на окружающую среду. В то же время поскольку этот предмет занимает все более видное место в профессиональных дисциплинах и межсекторальных формах сотрудничества, необходимо повысить темпы практического осуществления. Эта потребность носит безотлагательный характер, обусловленный продолжающимся ростом расходов, которые несут страны во всем мире в результате стихийных бедствий, а также вероятностью того, что опасные природные явления могут стать причиной возникновения более частых и существенных рисков в будущем. Потребность в устойчивой целенаправленной деятельности по предупреждению стихийных бедствий носит универсальный характер, имеет большое значение для всех стран, однако в большей степени от стихийных бедствий по-прежнему страдают развивающиеся страны, страны с переходной экономикой и наиболее неимущие слои населения, в каких бы странах они ни жили. В заключение в докладе отмечается, что значительный прогресс достигнут в деле признания желательности и осуществимости профилактических стратегий, и в рамках многочисленных мероприятий поощряется многодисциплинарный подход, призванный содействовать эффективному уменьшению опасности стихийных бедствий.

СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 -	75
II.	ХАРАКТЕР ОПАСНОСТИ: ОПАСНЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЯВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ ОБЩЕСТВО	8 - 11	7
III.	СОВМЕСТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ВОЗНИКШЕЕ ЕДИНСТВО ИНТЕРЕСОВ	12 -	218
	A. Репрезентативные элементы Международных рамок	12 - 16	8
	B. Организационные структуры Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий	17 - 21	9
IV.	ДОСТИГНУТЫЕ УСПЕХИ И ОБЩАЯ ОЦЕНКА ДЕСЯТИЛЕТИЯ	22 -	44
11	A. Приверженность на директивном уровне	22 - 23	11
	B. Оценка опасности	24 - 25	11
	C. Оценка уязвимости и риска	26 - 28	12
	D. Уменьшение опасности	29 - 32	12
	E. Связь и информация	33 - 36	13
	F. Раннее предупреждение	37 - 38	15
	G. Просвещение и подготовка кадров	39 - 40	15
	H. Эффективность национальных комитетов	41 - 43	16
	I. Инициативы должностных лиц городской администрации и на других уровнях местного управления	44	17
V.	ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В XXI ВЕКЕ	45 - 62	17
	A. Комплексные мероприятия по уменьшению риска и уязвимости	48 - 49	18
	B. Районы сосредоточения населения и опасные аспекты урбанизации	50 - 53	19
	C. Уязвимость окружающей среды и ресурсов	54 - 57	20

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Способность развивающихся стран предупреждать стихийные бедствия	58 - 59	21
E. Координация и осуществление	60 - 62	22
VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	63 - 68	22

Приложения

I. Список членов Научно-технического комитета	25
II. Резюме заседаний Научно-технического комитета в 1990-1999 годах	27

І. ВВЕДЕНИЕ

1. В резолюции 44/236 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года на основе доклада Международной специальной группы экспертов для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (А/44/322-Е/1989/114/Add.1, приложение) государства – члены Организации Объединенных Наций провозгласили Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ). Его цель заключается в уменьшении путем согласованных международных действий, особенно в развивающихся странах, масштабов гибели людей, материального ущерба и социально-экономических потрясений, вызываемых опасными природными явлениями, включая землетрясения, тропические циклоны и другие бури, цунами, наводнения, оползни, извержения вулканов, пожары, нашествия саранчи и других вредителей, засуху и опустынивание и другие бедствия стихийного происхождения.

2. В этой же резолюции Генеральная Ассамблея учредила Международные рамки действий для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (резолюция 44/236 Генеральной Ассамблеи, приложение), в которых содержался призыв ко всем правительствам принять на себя основную ответственность за разработку национальных программ и прочих стратегий по смягчению последствий стихийных бедствий, которые позволили бы уменьшить масштабы последствий стихийных бедствий. Кроме того, научно-исследовательским и техническим учреждениям, финансовым учреждениям, страховым компаниям, неправительственным и другим соответствующим организациям, а также всем организациям и органам системы Организации Объединенных Наций настоятельно предлагалось в рамках своей оперативной деятельности уделять первоочередное внимание обеспечению готовности к стихийным бедствиям, их предупреждению, оказанию помощи и быстрому восстановлению.

3. В Международных рамках содержится несколько четко изложенных целей, которые этот широкий круг участников должен стремиться достичь в течение Десятилетия: повысить способность каждой страны смягчать последствия стихийных бедствий; разработать руководящие принципы и стратегии применения имеющихся знаний; активизировать научно-исследовательскую деятельность, направленную на ликвидацию пробелов в знаниях; распространять информацию; и разработать меры для принятия в рамках программ технической помощи и передачи технологии демонстрационных проектов и образования и профессиональной подготовки. Позднее Научно-технический комитет МДУОСБ объявил программные цели, призванные поощрять все страны проводить оценку степени опасности стихийных бедствий; включать в национальный план экономического развития устойчивую стратегию по смягчению последствий стихийных бедствий; и обеспечивать более широкий доступ к эффективным методам раннего предупреждения на всех уровнях ответственности.

4. В широком контексте вопросов международного развития в Повестке дня на XXI век¹ подчеркивалось, что устойчивый экономический рост и развитие не могут быть достигнуты без принятия мер по уменьшению ущерба в результате стихийных бедствий, дальнейшего изучения тесных связей между ущербом, причиняемым в результате стихийных бедствий, и ухудшением состояния окружающей среды. В связи с этим же вопросом в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию², в частности в принципе 18, подчеркивалась необходимость того, чтобы общество делало все возможное для оказания помощи государствам, пострадавшим в результате стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах. В докладе Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств³ и в Программе действий для наименее развитых стран на 90-е годы (А/CONF.147/MISC.9) содержался призыв к тому, чтобы в деятельности в рамках Десятилетия уделять первоочередное

внимание малым островным развивающимся государствам и наименее развитым странам. В своей резолюции 51/85 Генеральная Ассамблея назначила Секретариат МДУОСБ, который должен выступать в качестве органа, координирующего работу малых островных развивающихся государств в области обеспечения подготовленности на случаи стихийных бедствий, и отчитывающегося перед Комиссией по устойчивому развитию.

5. Во время проведения среднесрочной оценки хода осуществления Десятилетия в рамках Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий (Иокогама, 23–27 мая 1994 года), было отмечено, что хотя это и не предусмотрено в мандате Десятилетия, необходимо расширить понятие опасности стихийных бедствий, с тем чтобы оно охватывало не только стихийные бедствия, но и другие бедственные ситуации, в том числе экологические и технологические катастрофы, и их взаимосвязь, которая может оказывать существенное воздействие на социальные, экономические, культурные и экологические системы, в особенности в развивающихся странах (см. A/CONF.172/9, глава I, резолюция 1, приложение I, раздел I.B).

6. В знак признания межсекторального и общего по своему охвату характера деятельности по предотвращению стихийных бедствий в той мере, как это касается вопросов национального планирования и развития, в Иокогамской стратегии по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их последствий (A/CONF.179/2, глава I, резолюция 1, приложение I) были изложены принципы и конкретные рекомендации, касающиеся деятельности на общинном и национальном, региональном и субрегиональном уровнях, а также на международном и двустороннем уровнях участия. Тем же целям и основным областям деятельности, которые содержатся в Иокогамской стратегии, уделено особое внимание в Планах действий в рамках МДУОСБ на 1998–1999 годы для расширения возможностей в области многодисциплинарного участия посредством межучрежденческого и организационного сотрудничества.

7. Основываясь на этих предыдущих замечаниях и на уроках, извлеченных в связи с крупными стихийными бедствиями, имевшими место в последние годы Десятилетия, Научно-технический комитет в настоящем докладе производит оценку прогресса, достигнутого в ходе Десятилетия, и предлагает прогнозы на будущее. В докладе не содержится исчерпывающего описания деятельности в рамках Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, а лишь комментируются и оцениваются наиболее важные события, происшедшие в период Десятилетия. Цель этих замечаний заключается в том, чтобы добиться осуществления наиболее эффективной деятельности посредством использования имеющихся в настоящее время научно-технических знаний в процессе выработки государственной политики в интересах уменьшения опасности стихийных бедствий, в конечном итоге на местных общинных уровнях. Растущая социально-экономическая уязвимость почти неизбежно приведет к небывалым природным и связанным с ними явлениям в будущем; в этой связи предлагаются конкретные рекомендации, призванные обеспечить непрерывность информационно-пропагандистской деятельности, разработки политики и координации возможностей организаций в XXI веке. В результате постоянного информирования общественности и практического применения методов смягчения последствий стихийных бедствий деятельность по уменьшению опасности стихийных бедствий должна быть понята и осознана как имеющая государственную ценность.

II. ХАРАКТЕР ОПАСНОСТИ: ОПАСНЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЯВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ ОБЩЕСТВО

8. Почти в каждой стране мира последствия опасных природных явлений серьезно отражаются на качестве жизни, зачастую потенциально перечеркивая те усилия, которые люди прилагают в целях улучшения условий жизни. В некоторых странах ежегодные убытки, связанные со стихийными бедствиями, составляют до 5 процентов от общего объема валового внутреннего продукта, сводя на нет или значительно уменьшая выгоды, получаемые за счет инвестиций на цели экономического роста и развития. Наиболее разрушительные стихийные бедствия становились причиной гибели сотен тысяч людей и нанесли материальный ущерб, составивший более чем 100 млрд. долл. США. На протяжении 90-х годов экономический ущерб, связанный с крупными стихийными бедствиями, составлял в среднем более 40 млрд. долл. США в год. В одном только 1998 году стихийные бедствия стали причиной гибели более 50 000 человек и повлекли экономический ущерб на сумму свыше 90 млрд. долл. США. Что еще более поразительно, на протяжении 90-х годов отмечалась тенденция к значительному увеличению размера этого ущерба, который в три раза превосходит размер ущерба, причиненного в период 80-х годов⁴. Ущерб такого размера может вызвать экономическую катастрофу и привести к социальной и, возможно, политической нестабильности. В условиях необходимости еще более экономного использования ресурсов следует прилагать все усилия в целях сокращения масштабов нерационального использования ресурсов и защиты имеющихся активов и инвестиций, сделанных ранее. Кроме того, отчасти в силу недальновидной международной торговой и финансовой практики, а также бесконтрольного роста, особенно в городских районах, вполне очевидной стала проблема увеличения неравенства между различными странами в плане их уязвимости. В результате этого последствия стихийных бедствий и больший ущерб зачастую в первую очередь приходится испытывать на себе странам с нестабильной или с переходной экономикой и народам, которые не располагают ресурсами или техническими возможностями для уменьшения опасности стихийных бедствий. Так дальше продолжаться не должно.

9. В настоящее время становится очевидно, что наиболее серьезные последствия стихийных бедствий часто обусловлены поведением людей и структурами расселения, в результате чего опасные природные явления иногда могут вызывать последующие технологические аварии. Обезлесение активно способствует повышению частотности и серьезности наводнений и оползней. Землетрясения могут становиться причиной разлива химикатов и возникновения пожаров, а наводнения легко могут вызвать загрязнение окружающей среды опасными материалами. Имевшие место в последнее время стихийные бедствия, связанные, например, с климатическими колебаниями, вызванные явлением Эль-Ниньо в 1997/98 годах, пожары и связанные с ними бедствия атмосферного характера на территории трех континентов, а также большие разрушения в результате урагана "Митч", который пронесся над Центральной Америкой, демонстрируют трансграничное воздействие и более серьезные региональные последствия опасных природных явлений.

10. Такие далеко идущие последствия дают основания подчеркнуть, что опасные природные явления отныне не могут рассматриваться как отдельные изолированные чрезвычайные события, в связи с которыми должны приниматься лишь меры, предусматривающие оказание срочной чрезвычайной помощи. Дело на самом деле обстоит так, что для прогнозирования стихийных бедствий, опасных природных явлений и технологических катастроф исключительное значение приобретает многодисциплинарный и межсекторальный подход. Исключительно важно, чтобы в рамках мер по предупреждению стихийных бедствий при разработке политики и в процесса принятия решений использовались научно-технические знания. Хотя стихийные бедствия по-прежнему будут представлять для большинства стран периодически возникающую и иногда повторяющуюся опасность, в ходе осуществления МДУОСБ во многих странах было признано, что совсем не обязательно, чтобы они перерастали в социальные и экономические катастрофы.

11. Все чаще многие мероприятия по смягчению последствий стихийных бедствий будут требовать принятия сложных решений относительно распределения ресурсов, применения политики в области землепользования, обеспечения выполнения соответствующих строительных норм и обеспечения приоритетной защиты различных типов инфраструктуры. Поэтому необходимо, чтобы эти решения основывались на информации, опирающейся на научные знания и технический опыт, и чтобы они учитывались в рамках общего процесса принятия решений, касающихся устойчивого развития. В процессе принятия решений необходимо в равной степени учитывать сопутствующие экологические соображения, а также устойчивые программы в области общественной информации и образования, в том числе усилия по обучению будущих поколений и по вовлечению их в осуществляемую деятельность.

III. СОВМЕСТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ВОЗНИКШЕЕ ЕДИНСТВО ИНТЕРЕСОВ

A. Репрезентативные элементы Международных рамок

12. Одним из основных результатов Десятилетия стало повсеместное признание того факта, что необходимо уменьшать растущую опасность потрясений, связанных с опасными природными явлениями, которые часто усугубляются неконтролируемой или неразумной деятельностью людей. Ни одна страна больше просто не может покрывать расходы, которые ей приходится нести из-за бездействия в этом вопросе. Осуществимость мер по предупреждению бедствий все более широко понимается и признается. Признается также тот факт, что деятельность по обеспечению информированности в случае стихийных бедствий и функции по нейтрализации риска не должны носить специальный характер и осуществляться лишь при непосредственной угрозе, а должны быть включены в рамки текущей профессиональной деятельности и мероприятий на уровне местных общин, осуществляемых во всех странах.

13. Это, однако, обуславливает необходимость охвата функциями по борьбе со стихийными бедствиями значительно более широкого, чем это было традиционно, круга участников. Средства, имеющие исключительно важное значение для уменьшения опасностей стихийных или подобных бедствий, все более широко изыскиваются в государственном секторе, в профессиональных и институциональных организациях, коммерческих кругах и среди руководства местных общин. Такое расширение круга заинтересованных лиц является характерным для обширных и разветвленных сетей, необходимых для работы, организационных связей и различных форм коммуникации в современном обществе. В материальном отношении опасные природные явления не признают политических границ и в глобальных экономических условиях не являются лишь чисто национальной проблемой. Деятельность по предотвращению стихийных бедствий по своей сути носит междисциплинарный и межсекторальный характер; чтобы быть устойчивой она должна быть продолжена и грядущими поколениями.

14. Необходимость устранения риска требует укрепления оперативного сотрудничества и применения новаторских форм организационного взаимодействия в будущем. Она уже учитывается в процессе сотрудничества в государственном и частном секторах, что способствует повышению степени осведомленности общественности о деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий и расширению участия общин в такой деятельности.

15. В практическом отношении смягчение последствий опасных природных явлений зависит от нескольких важнейших функций, каждая из которых не может осуществляться без сочетания быстро растущего числа профессиональных дисциплин. Для эффективной программы уменьшения опасности стихийных бедствий основополагающее значение имеет оценка риска, которая включает в

себя прогнозы в отношении возможных опасных природных явлений и оценку их потенциальных последствий в плане сохраняющейся уязвимости. В деятельности по сбору и анализу необходимой информации участвует большое число технических экспертов, однако в то же время для обеспечения быстрого распространения такой информации в удобной для понимания форме требуется участие специалистов в других профессиональных областях. Только в этом случае такая информация может эффективно использоваться общественностью и директивными органами для принятия взвешенных стратегий или для выявления наиболее результативных форм деятельности.

16. Банковские и финансовые учреждения, международные организации по оказанию технической помощи и специалисты различных учреждений Организации Объединенных Наций должны сыграть важную роль в деле обеспечения разумного направления людских, технических и материальных ресурсов в русло действенных программ практической деятельности по смягчению последствий стихийных бедствий. Функционирующие с учетом местных условий системы раннего оповещения являются одним из основных элементов любой эффективной стратегии по уменьшению опасности стихийных бедствий, которую в равной степени необходимо увязывать с оперативным экстренным потенциалом на случай возможных чрезвычайных событий. Проведение такой деятельности требует сотрудничества со стороны все более многочисленных организационных секторов, которое в настоящее время обеспечивается в Международных рамках МДУОСБ. В ходе Десятилетия в этой деятельности участвовали органы государственного управления, учреждения технического характера, различные научные, торговые круги, а также неправительственные или местные общинные организации.

В. Организационные структуры Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий

17. В резолюции 44/236, в которой Генеральная Ассамблея провозгласила Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ), она определила организационные структуры, ответственные за достижение целей Десятилетия. Для привлечения внимания общественности к этой проблематике вторая среда октября была избрана днем, в который международное сообщество будет отмечать Международный день по уменьшению опасности стихийных бедствий. С 1995 года это стимулировало разработку конкретных тем международных мероприятий по достижению целей и выполнению задач Десятилетия.

18. Чрезвычайно важное значение имело учреждение Научно-технического комитета МДУОСБ в составе 49 международных экспертов (см. приложение I ниже) в качестве консультативного органа для выработки и вынесения рекомендаций Генеральному секретарю по общим программам. Он функционирует непрерывно со времени его учреждения в 1990 году (см. приложение II ниже), став по мере прохождения Десятилетия более разнообразным по составу и целенаправленным в своей работе. С 1997 года после каждого заседания Комитет делает заявления с целью привлечь внимание международной общественности к необходимости оказания постоянной международной и организационной поддержки мер по уменьшению опасности стихийных бедствий, как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами.

19. В 1991 году был также учрежден Специальный совет высокого уровня, однако он функционировал недолго. Аналогичным образом, возложенная первоначально на Департамент общественной информации Секретариата Организации Объединенных Наций пропагандистская задача повысить степень осведомленности широкой общественности о предупреждении стихийных бедствий в течение Десятилетия в основном не была выполнена.

20. В 1990 году был учрежден секретариат МДУОСБ, которому было поручено оказывать поддержку этим организационным структурам и осуществлять повседневную координацию мероприятий в рамках Десятилетия. Он был сформирован из базового штата сотрудников, обслуживавших первоначальную Специальную группу экспертов, и в зависимости от объема имевшихся средств успешно функционировал на протяжении всего Десятилетия. Вместе с тем в первые годы на эффективности ее работы иногда сказывались неопределенность в отношении укомплектования штатов, а также наблюдавшийся перенос акцента в деятельности международных структур, занимающихся вопросами развития, преимущественно на вопросы чрезвычайной помощи и смежные оперативные аспекты сложных чрезвычайных ситуаций – зачастую в ущерб более долгосрочным стратегиям превентивных мер. Впрочем, в целом секретариат работал весьма эффективно в течение Десятилетия, что было, пожалуй, важнейшим фактором планомерного выполнения программы Десятилетия вопреки ограниченности ресурсов.

21. Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий (Иокогама, Япония, 23–27 мая 1994 года) – официальная конференция Организации Объединенных Наций – стала одним из ключевых событий Десятилетия. Помимо среднесрочного обзора, на котором была дана положительная оценка хода осуществления программы Десятилетия, главным итогом этой встречи была Иокогамская стратегия и План действий. Этот оперативный план по-прежнему служит руководством для всех участников Международных рамок действий, поскольку в нем содержится призыв ко всем странам осуществлять, индивидуально и коллективно, стратегии и принципы уменьшения опасности стихийных бедствий, которые были подтверждены присутствовавшими 155 национальными делегациями.

IV. ДОСТИГНУТЫЕ УСПЕХИ И ОБЩАЯ ОЦЕНКА ДЕСЯТИЛЕТИЯ

A. Приверженность на директивном уровне

22. Без признания на высшем правительственном уровне необходимости обеспечения приверженности мерам смягчения последствий как инвестиций в защиту активов и сохранение ресурсов уменьшению опасности стихийных бедствий будет уделяться слабое внимание. Опыт показывает, что без принятия заранее продуманных мер кратковременные кризисы могут легко омрачить долгосрочные перспективы и поглотить ресурсы, необходимые для осуществления эффективных мер по уменьшению ущерба. Различным организациям и государственным органам необходимо четко распределить обязанности и выделить необходимые ресурсы на меры по смягчению последствий.

23. Правительства не в состоянии осуществлять меры по смягчению последствий без широкой поддержки населения. Многие меры представляются дорогостоящими, по крайней мере в краткосрочной перспективе, или приводят к росту расходов на осуществление строительных проектов. Бывают и другие случаи, когда землевладельцы не готовы принять решение о застройке участков способом, который не дает максимальной быстрой выгоды. С учетом этих неблагоприятных факторов понимание общественностью опасностей и осознание относительных рисков необходимы для выбора тех государственных чиновников, которые будут проводить разумную политику, способную обеспечить защиту активов и ресурсов населения.

B. Оценка опасности

24. Причины опасных природных явлений достаточно понятны и это служит основой для принятия мер по смягчению их последствий. Тем не менее необходимо продолжать исследовательскую работу с целью углубления понимания опасных природных явлений, в том числе степени их воздействия на общество, с тем чтобы улучшить прогнозирование угрозы и сформировать надежную основу для использования ограниченных ресурсов в целях осуществления мер по смягчению последствий и обеспечению готовности. Те регионы мира, которые подвержены воздействию опасных природных явлений, в целом хорошо известны, и это знание служит фундаментом для выявления различных наиболее неблагоприятных районов внутри стран. В некоторых странах эта угроза охарактеризована достаточно подробно, что содействует отражению понимания этих опасных явлений на уровне высшего руководства и смягчению их последствий в планах землепользования.

25. Вместе с тем национальным и местным государственным органам необходимо в более полной мере включать оценку опасных явлений и уязвимости в свое общее планирование. Для этого необходимо, чтобы риск, связанный с опасными природными явлениями, оценивался систематически и в комплексе с другими факторами, влияющими на решения в области развития. В этом отношении был отмечен прогресс, о чем свидетельствуют предпринимаемые в некоторых странах значительные усилия и повышенное внимание этим вопросам в международном диалоге по проблемам развития, например в связи с явлением Эль-Ниньо или усилиями по восстановлению пострадавших от стихийных бедствий районов Центральной Америки. В будущем необходимо уделять гораздо больше внимания этому основополагающему подходу к предупреждению стихийных бедствий, и особенно в контексте деятельности по планированию на национальном уровне.

C. Оценка уязвимости и риска

26. Опасные природные явления становятся бедствиями, когда они отражаются на населении и социально-экономической инфраструктуре до такой степени, что местное население или страна не в состоянии преодолеть все последствия. У разных групп населения способность преодолевать последствия бедствий существенно варьируется, при этом у бедных более ограниченные возможности и ресурсы для преодоления последствий или восстановления. Нередко они занимают бросовые или неустойчивые земли и их жилье не соответствует общепринятым нормам. Несмотря на важное значение больниц и школ для благосостояния общества, именно им часто наносится бóльший ущерб в результате стихийных бедствий.

27. Повышенная концентрация населения в крупных городах обуславливает такую степень уязвимости, которая может стать угрозой экономической жизнеспособности страны или региона. Такие мегагорода являются транспортными и коммуникационными узлами и финансовыми, коммерческими и правительственными центрами. Серьезное нарушение этих функций или перерыв в работе все более сложных, но жизненно важных предприятий коммунального обслуживания и объектов инфраструктуры могут поставить страну на колени. Аналогичную угрозу испытывают малые островные развивающиеся государства, однако в большей степени по причине физической удаленности и ограниченности экономической базы, которую нередко образует единственная отрасль, такая, как туризм. Опасные природные явления могут также представлять угрозу культурному наследию стран и уже стали причиной уничтожения бесценных произведений искусства, памятников истории и архитектуры.

28. За последние годы технология и процедуры оценки риска существенно улучшились и стали все более широко применяться в страховом и финансовом секторах для оценки ущерба. Необходимо совершенствовать эту методологию и пополнять кадастры уязвимых структур с оценкой их подверженности различным опасным факторам. Для удовлетворения этой потребности технические эксперты и государственные директивные органы совместными усилиями проводят оценку сейсмической опасности и определяют соответствующие стратегии уменьшения опасности в рамках осуществляемого под управлением секретариата МДУОСБ проекта "Оценка риска и диагностика в городских районах на предмет землетрясений". В последнее время был также разработан ряд методов заблаговременного прогнозирования явления "Эль-Ниньо" и региональных климатических явлений, которые могут стимулировать среднесрочную оценку уязвимости. Они все шире внедряются и используются коллективно многочисленными сотрудничающими профессиональными группами, особенно в восточной и южной части Африки и в Америке. Как показывают эти примеры, оценку рисков можно более широко использовать в региональном и национальном планировании развития с привлечением самых разных специалистов, мобилизуемых на решение общих программных задач.

D. Уменьшение опасности

29. Поскольку в большинстве стран значительные ресурсы связаны с экономическим развитием, важно, чтобы меры по смягчению последствий стихийных бедствий стали неотъемлемым элементом процесса развития. Без принятия подобной базовой стратегии в качестве основы для уменьшения опасности стихийных бедствий само развитие может легко оказаться под угрозой. Необходимо уделять первоочередное внимание этой связи, и многие из наиболее продуктивных мер, которые можно было бы применить, связаны с планированием землепользования, стимулированием инвестиций и методами строительства.

30. Экономическое развитие, как правило, ориентировано на крупные проекты или на национальные финансовые стратегии, в рамках которых задействованы значительные ресурсы. Макроэкономический анализ может легко отодвинуть на второй план тот факт, что многие из

наиболее уязвимых групп населения практически лишены ресурсов и живут вне сферы интересов, связанных с развитием. Таким группам населения необходимы доступные методы улучшения жилищных условий с использованием имеющихся материалов и рабочей силы. Некоторые показательные проекты в рамках МДУОСБ и другие мероприятия показали эффективность методов строительства глинобитных конструкций или конструкций из дерева. Необходимо предоставить соответствующую информацию тем, кто пользуется этими методами, и организовать их обучение.

31. Страхование на случай стихийных бедствий служит средством распределения рисков, что тем самым стимулирует инвестиции в опасных районах. Стимулирующий эффект может также дать страховая политика, направленная на уменьшение рисков с помощью прикладных методов смягчения последствий, причем страховые выплаты после случившегося стихийного бедствия могут стимулировать восстановление. Во всех этих случаях размер страховых взносов должен исчисляться на основе реалистичной оценки рисков, которая в свою очередь должна опираться на оценку опасности. Если страховые взносы устанавливаются на уровне, не соответствующем уровню риска, инвестиции по существу становятся субсидированными, что стимулирует рост обязательств.

32. Прямые издержки от стихийного бедствия, исчисленные только с учетом повреждения сооружений и травм, полученных людьми, зачастую оказываются ничтожными по сравнению с косвенными и вторичными издержками. Значительная доля косвенных издержек связана с нарушением или полным прекращением коммерческой деятельности. При любом стихийном бедствии происходит вынужденное закрытие многих коммерческих предприятий, значительная часть которых так и не возобновляет свою работу, что влечет за собой потерю рабочих мест. Сегодня коммерческие предприятия, подстегиваемые усиливающейся конкуренцией и давлением глобальной экономики, вкладывают средства в превентивные стратегии в целях обеспечения непрерывности своей коммерческой деятельности. В экономическом плане признание справедливости принципа "превентивные меры окупаются" стимулировало коммерческие предприятия к осуществлению стратегий уменьшения опасности стихийных бедствий в качестве неотъемлемого компонента своей основной деятельности и способствовало налаживанию определенного международного сотрудничества и обмена идеями в этой важной области. Эту инициативу следует поощрять, и благодаря увеличению числа примеров партнерских отношений между государственным и частным секторами этот положительный опыт может получить еще более широкое распространение в сфере управления системой коммунальных услуг и оказания их.

Е. Связь и информация

33. Для того, чтобы те или иные меры по уменьшению опасности принесли успех, необходимо распространять информацию о возможных угрозах по системе государственных органов, обеспечивая при этом полную информированность населения. Предоставляемая информация может преподноситься в самых разнообразных формах в зависимости от характера опасности и запаса времени. В контексте всех этих различных ситуаций – от перспективной оценки опасности потенциального стихийного бедствия до срочного оповещения населения о непосредственной и надвигающейся угрозе – возникают различные требования в плане информации и коммуникации.

34. За последнее время чрезвычайно возросла степень доступности информации о стихийных бедствиях и катаклизмах. Это произошло благодаря проведению новых исследований, посвященных этим явлениям, стремительному расширению глобальных каналов коммуникации и, что, возможно, наиболее важно, благодаря широкому использованию Интернета в большинстве частей мира. Использование глобальных информационных систем чрезвычайно расширило возможности в плане картографирования опасных зон и оценки риска, даже на довольно низком, локальном уровне. Были также достигнуты значительные успехи в распространении информации и

предупреждении населения в режиме реального или почти реального времени. Большинство баз данных, которые используются для обмена информацией о практических методах смягчения последствий стихийных бедствий и которые способствуют применению этих методов, в настоящее время широко доступны, а войти в них можно в любой части мира. Новые информационные материалы в графическом изображении и наличие информации в электронной форме на большем количестве языков также содействовали расширению возможностей в том, что касается более широкого распространения информации об угрозах. Необходимо предпринимать усилия в целях расширения и облегчения доступа населения ко всем этим современным каналам коммуникации, и особенно к Интернету. По-прежнему необходимо повышать качество данных и разрабатывать инструментарий и оперативные стандарты, облегчающие сбор, обобщение и анализ данных.

35. Возможности отдельных людей и компьютерных систем в плане поддержания связи друг с другом также изменились в последние годы, и еще более широкие возможности откроются в ближайшем будущем. Совершенствование телефонной связи, Интернета, систем и сетей передачи данных, все более широкий доступ к ним, их большая мощность и более высокая скорость передачи информации наряду с использованием спутниковых систем передачи информации постоянно изменяют и расширяют каналы, по которым осуществляется обмен информацией и ее передача. Кроме этого, существует возможность установления связи между малогабаритными портативными спутниковыми телефонами или компьютерами в любой точке земного шара. Новые системы связи, основанные на использовании движущихся по орбите Земли спутников, вскоре дадут возможность посылать и принимать звуковую, цифровую информацию или информацию с Интернета с помощью малогабаритных ручных инструментов. В настоящее время правительства и все организации располагают, и в еще большей степени будут располагать в будущем, замечательной возможностью повысить качество имеющихся в их распоряжении средств связи, включая те из них, которые неуязвимы для стихийных бедствий.

36. Пресса и использующие электронную связь средства массовой информации обладают значительными возможностями и могут в очень большой степени способствовать расширению осведомленности об опасности и передаче связанной с бедствиями информации населению. Однако для успешного и даже для более широкого использования средств массовой информации в целях уменьшения опасности стихийных бедствий необходимо решить несколько проблем. Многие из тех, кто предоставляет информацию о стихийных и иных бедствиях, являются техническими экспертами, в то время как многие люди, задействованные в передаче информации, не являются таковыми. Степень понимания информации многими людьми, для которых она предназначена, зачастую обусловлена другими контекстами или более специфическими местными условиями. Еще ряд вопросов связан с тем, как представить сообщение в привлекательной и понятной форме. Презентация информации через средства массовой информации заслуживает особого внимания всех организаций, связанных с проблемой стихийных бедствий, причем особый упор следует сделать на такой адаптации этой информации, которая позволила бы удовлетворить соответствующие потребности предполагаемых пользователей ею.

Г. Раннее предупреждение

37. Как подчеркивалось на проводившейся в рамках Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий Международной конференции по системам раннего предупреждения (Потсдам, Германия, сентябрь 1998 года), эффективное раннее предупреждение представляет собой процесс, который должен охватывать научный анализ и техническое прогнозирование в связи с той или иной угрозой, а также процесс принятия политических решений и наличие у местных общин возможностей для получения предупреждения. Декларация Потсдамской конференции по раннему предупреждению представляет собой краткое изложение чрезвычайно важных

функциональных обязанностей и является также обращенным ко всем заинтересованным сторонам призывом к действиям, с тем чтобы человечество вступило в XXI век, имея в своем распоряжении более совершенные практические методы раннего предупреждения.

38. Распространение информации в порядке раннего предупреждения среди соответствующих учреждений или среди общественности должно тщательно продумываться в каждом конкретном случае. Эта деятельность должна быть основана на хорошо разработанных и зачастую технических по своему характеру системах наблюдения и анализа. Необходимы различные формы распространения информации, предполагающие участие различных партнеров и использование разных форм связи, которые могут быть предоставлены различными компаниями на коммерческой основе, государственными средствами массовой информации и правительственными органами. Что еще более важно, любое предупреждение должно включать в себя четко сформулированные и основанные на надлежащей информации инструкции или рекомендации, которые должны привести к эффективным действиям, позволяющим избежать последствий той или иной опасности, или свести их к минимуму. Самим правительствам также необходимо оценить адекватность каждого из этих этапов процесса передачи и предупреждения и на приоритетной основе уделить внимание созданию всеобъемлющих и надежных систем предупреждения, с помощью которых будет передаваться достоверная информация. Эти скоординированные мероприятия имеют чрезвычайно важное значение для уменьшения потерь в результате стихийных бедствий, и поэтому раннее предупреждение становится одним из весьма важных элементов любой всеобъемлющей стратегии предупреждения стихийных и антропогенных бедствий.

Г. Просвещение и подготовка кадров

39. В течение Десятилетия был достигнут значительный прогресс в области просвещения и подготовки кадров, связанных с уменьшением опасности стихийных бедствий. Это нашло свое отражение в самых разнообразных инициативах: от практического обучения населения на уровне общин – до обучения специалистов в аспирантуре. В течение МДУОСБ весьма выросло число осуществляемых на уровне общин программ по уменьшению опасности стихийных бедствий и информирования населения об опасности таких бедствий, как циклоны, ураганы, цунами, землетрясения и лесные пожары. Разнообразие применяемых инструкторами методов и их изобретательность, которые характерны для таких местных учебных мероприятий, свидетельствуют об огромном творческом потенциале местных органов управления, национальных учреждений по защите гражданского населения и борьбе со стихийными бедствиями, а также групп молодежи, радио- и телекомпаний, неправительственных организаций и организаций на уровне общин. Это также все чаще находит свое отражение в разработке на местном или региональном уровне учебных и информационно-просветительских материалов и комплектов пособий, которые зачастую в большей степени адаптированы к особенностям тех или иных регионов с точки зрения опасности стихийных бедствий.

40. Также имело место значительное увеличение числа учебных мероприятий, связанных с уменьшением опасности стихийных бедствий и смягчением их последствий. В рамках систем начального и среднего образования, а также в высших учебных заведениях больше внимания уделяется информированию учащихся о стихийных бедствиях и опасностях, которые они несут, а также включению мер по профилактике и обеспечению готовности в существующие учебные программы. Ежегодно проводимый в рамках МДУОСБ День по уменьшению опасности стихийных бедствий в начальных школах является важным средством увязки более традиционных дисциплин с темами, касающимися стихийных бедствий. Хорошо зарекомендовали себя в рамках учебных программ начальных школ такие темы, как "Города в опасности" и "Водные ресурсы – избыток и нехватка". Приобрели популярность распространяемые в рамках МДУОСБ комплекты

информационных материалов, которые дают учителям возможность знакомить детей с ключевыми концепциями деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий и включать их в планы уроков.

Н. Эффективность национальных комитетов

41. В резолюции 44/236 Генеральной Ассамблеи, в которой говорилось о проведении Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, к государствам-членам были обращены просьбы: разрабатывать национальные программы смягчения последствий стихийных бедствий; создавать национальные комитеты или координационные центры; мобилизовать поддержку; повышать информированность общественности; уделять должное внимание здравоохранению и связанным с ним формам основной социально-экономической инфраструктуры; и улучшать обеспечение материалами и средствами, необходимыми в чрезвычайных ситуациях. Создание многосекторальных национальных комитетов или координационных центров по уменьшению опасности стихийных бедствий рассматривалось как наилучшее средство для достижения этих целей на местном уровне. Выполняя эту рекомендацию, около 130 стран, согласно их ответам, создали такие органы.

42. Эффективность национальных комитетов или координационных центров не одинакова. Одни из них действуют весьма эффективно, в то время как другие осуществляют ограниченную по своим масштабам деятельность или не проявляют активности. Некоторые из них стали представлять собой значительную силу, позволяющую концентрировать и мобилизовать политическую волю и потенциал специалистов в рамках тщательно спланированных программ в некоторых странах. В других государствах осуществляющие более узкую по своей направленности деятельность организации неадекватно обеспечивали участие широких слоев населения в этих мероприятиях, что было бы предпочтительно. Также в весьма неодинаковой степени национальные комитеты или координационные центры концентрировали свое внимание на преимущественно национальных аспектах деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий в ущерб более широкому региональному или международному взаимодействию. Там, где достижения были менее значительны, это зачастую объяснялось тем, как первоначально формировались комитеты. В число недочетов входили недостаточный учет широты интересов всех потенциальных партнеров; предоставление неадекватного объема ресурсов или полномочий; или уделение недостаточного внимания первоначальным целям Десятилетия. В некоторых немногочисленных случаях потребности, связанные с предотвращением стихийных бедствий, слишком легко приносились в жертву более традиционным и ограниченным концепциям реагирования на чрезвычайные ситуации или же учитывались только в процессе планирования мероприятий по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях при стихийных бедствиях, которая часто ассоциируется с традиционными мерами в области гражданской защиты.

43. В то же время были достойные внимания примеры, когда группа весьма заинтересованных людей, представляющих самые разные профессии, посвящала много своего рабочего времени и сил пропаганде создания целостной программы смягчения последствий стихийных бедствий, независимо от того, был ли официально учрежден соответствующий национальный комитет. Успех этой работы часто был обусловлен не эксплицитной поддержкой со стороны официальных структур, а самоотверженной деятельностью специалистов-профессионалов или преданных своему делу исследователей. Одним из важных достижений Десятилетия явилось то, что оно дало возможность более широко осветить эти отдельные инициативы. Оно также помогло учреждениям понять, что принятие мер, которые способствуют уменьшению опасности стихийных бедствий, часто отвечает их собственным основным интересам.

Г. Инициативы должностных лиц городской администрации
и на других уровнях местного управления

44. Местные органы власти и муниципалитеты проявляют все большую готовность участвовать в мероприятиях в рамках Десятилетия. Это – результат признания того факта, что уменьшение опасности стихийных бедствий является одним из ключевых аспектов реализации многочисленных стратегий местного уровня, в том числе тех, которые связаны с социальной уязвимостью, обеспечением безопасного развития городов, планированием землепользования и, в целом, оценкой того, в какой степени последствия серьезных стихийных бедствий могут воздействовать на местные общины. Кроме этого, именно местные должностные лица самым непосредственным образом бывают задействованы при стихийных бедствиях и несут непосредственную ответственность за уменьшение опасности как стихийных бедствий, так и технологических катастроф. Следует отметить, что наряду с участием местных органов власти в деятельности их международных институтов и ассоциаций муниципалитеты и провинции по собственной инициативе предпринимают широкий круг инициатив, как в результате информационно-просветительских кампаний в рамках МДУОСБ, так и в результате более глубокого понимания важности мероприятий по уменьшению опасности стихийных бедствий в городских районах.

В. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В XXI ВЕКЕ

45. Степень уязвимости в рамках того или иного общества будет определять степень воздействия на него последствий того или иного стихийного бедствия, а значит масштабов или размахов потенциального бедствия. Домашние хозяйства и общины в развивающихся странах в силу многих взаимосвязанных факторов особенно уязвимы для стихийных бедствий. В их число входит проживание большого числа людей в зонах повышенного риска и зачастую в условиях нищеты; нестабильность источников получения средств существования; и экологическая деградация. Во многих развивающихся странах инфраструктура и чрезвычайно важные системы жизнеобеспечения особенно уязвимы для стихийных бедствий. В промышленно развитых странах, где все более усиливается взаимозависимость между информацией, сложными технологическими процессами, системами жизнеобеспечения людей и различными угрозами, в настоящее время также существует потенциальная опасность катастроф глобального характера, примером чему является компьютерная проблема 2000 года. В то же время взаимосвязь между поведением людей и биохимической угрозой также стала более очевидной, что усугубляется быстрым распространением во всем мире опасных для здоровья человека и окружающей среды факторов, включая заражение продуктов питания, примером чему является чрезвычайно широкое распространение во всем мире вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД). Правительствам, международным организациям, занимающимся проблемами развития, деловым кругам и другим источникам финансовых средств необходимо уделить серьезное внимание обеспечению того, чтобы все чрезвычайно важные системы, которые лежат в основе жизнеобеспечения современного общества, регулярно оценивались и постоянно сохраняли возможность противостоять стихийным бедствиям.

46. Общая уязвимость для стихийных бедствий, безусловно, возрастет, если не будут существенно улучшены возможности населения в плане доступа к основным социальным услугам и не будет обеспечена его экономическая безопасность, если на постоянной основе не будут предприниматься усилия по защите чрезвычайно важных социально-экономических систем, от которых зависит функционирование общества во всех странах. С учетом этого мероприятия, направленные на уменьшение степени уязвимости, представляют собой составную часть процесса устойчивого развития, в рамках которого необходимо учитывать роль научно-технических знаний,

обеспечивать широкое участие населения, а также добиваться полного признания необходимости осторожного и рационального природопользования.

47. Таким образом, главная проблема, которую придется решить в будущем, заключается в том, чтобы сделать деятельность по предотвращению стихийных бедствий во всех ее аспектах одной из признанных национальных ценностей, эксплицитно закрепленных в рамках официальной государственной политики. Поэтому основные рассматриваемые ниже проблемы, которые возникнут в XXI веке, могут быть в полной мере решены лишь в том случае, если осуществление соответствующих полномочий и выделение надлежащих ресурсов станут восприниматься как неотъемлемые элементы всеобъемлющих национальных процессов экономического планирования и планирования в области развития.

А. Комплексные мероприятия по уменьшению риска и уязвимости

48. Общины и организации, занимающиеся вопросами развития, могут снизить вероятность причинения ущерба в результате стихийных бедствий путем осуществления в рамках всеобъемлющей программы по предупреждению стихийных бедствий непрерывной программы, заключающейся в принятии практических мер по смягчению последствий стихийных явлений. Двумя из основных стратегий уменьшения уязвимости являются планирование землепользования и установление соответствующих строительных стандартов. Существенно важными элементами являются также планы обеспечения готовности и системы предупреждения. Меры по смягчению последствий будут эффективными лишь в том случае, если им будет уделяться приоритетное внимание, если они будут приниматься в рамках общего процесса планирования и развития организациями и правительствами и осуществляться на основе стратегий создания сетей, которые делают возможным и даже стимулируют обмен информацией. Для того чтобы данная стратегия имела как всеобъемлющий, так и устойчивый характер, необходимо привлечь к ее осуществлению опытных специалистов по различным вопросам и одновременно наладить межсекторальные организационные связи. Осуществление стратегии не принесет успеха, если ее будут рассматривать лишь как один из "дополнительных элементов" деятельности в случае возникновения стихийных бедствий – элемент, ограниченный сценариями, разработанными для какого-либо единичного явления, или как побочный продукт чрезвычайной помощи, оказываемой лишь на критическом этапе опасных событий.

49. Сокращение потенциального ущерба невозможно без проявления приверженности этой задаче руководителями как государственного, так и частного секторов и организациями на всех уровнях. Эта задача может успешно выполняться лишь при том условии, если она будет глубоко осознана общинами и о ней будет проинформировано население. Для того чтобы общины оказывали такую крайне важную поддержку практическим мероприятиям, их необходимо также наглядно убедить в том, что проводимые мероприятия направлены на предотвращение угрозы, создаваемой опасными природными явлениями. Поэтому следует придавать первостепенное значение повышению степени информированности населения в целях укрепления приверженности руководителей всех организаций делу уменьшения опасности стихийных бедствий. Необходимо обеспечить, чтобы уменьшение опасности стихийных бедствий было широко признано общинами в качестве важного общественного блага и было также признано в качестве одного из основных компонентов устойчивого экономического роста.

В. Районы сосредоточения населения и опасные аспекты урбанизации

50. Предполагается, что, прежде чем рост мирового населения стабилизируется, его численность возрастет к середине XXI века примерно до 12 млрд. человек. Этот рост будет сопровождаться

еще более быстрым увеличением объема материальных товаров и средств, предназначенных для обслуживания такого населения. Таким образом, будет неуклонно возрастать число людей, подвергающихся опасности стихийных явлений. Если постоянно не принимать мер по снижению уязвимости и более широкому применению практики уменьшения опасности стихийных бедствий, масштабы ущерба будут продолжать увеличиваться все более быстрыми темпами, как об этом свидетельствовали события последних 30 лет.

51. Как показывают нынешние тенденции, подобный все более активный прирост численности мирового населения происходит главным образом в городских районах, что создает чрезвычайно высокий спрос на физическую инфраструктуру и средства к существованию в современных условиях. Многие из образовавшихся таким образом городов-гигантов с трудом справляются с ежедневно возникающими проблемами и плохо подготовлены на случай возникновения дополнительных сбоев и ущерба, с которыми связаны стихийные бедствия. Необходимо предпринять согласованные усилия для решения проблемы уязвимости городов-гигантов. Кроме того, по мере того как все больше людей переезжают, как правило, в прибрежные районы и другие ранее пустовавшие районы, где имеют место опасные природные явления, во многих странах возрастает опасность причинения ущерба в результате таких явлений. Странам, особенно городским властям, необходимо проанализировать последствия такой динамики роста и рассмотреть тенденцию в области общего планирования.

52. Эффективное функционирование городов-гигантов, расширяющихся региональных агломератов и национальных систем зависит от работы сложной инфраструктуры. Дороги, трубопроводы, электроэнергетические системы, телекоммуникационные сети и аналогичным образом связанные между собой системы инфраструктуры особенно уязвимы к опасным природным явлениям, поскольку поломка какого-либо одного компонента системы может свести на нет работу всей системы. За исключением конкретных систем, способных игнорировать отказавшие компоненты, таких, как электроэнергетические системы, выход из строя какой-либо одной системы может также иметь многочисленные другие нарастающие последствия для прочих подключенных систем. Общины все чаще будут сталкиваться с массовыми сбоями в системах, на которые они привыкли надеяться, что еще больше повысит их уязвимость. Вопросу о создании резервов или других механизмов на случай возникновения непредвиденных обстоятельств необходимо уделить большее внимание, чем это делалось ранее при планировании мероприятий на случай стихийных бедствий.

53. Возможность возникновения беспрецедентных по своим масштабам стихийных бедствий настолько реальна, что правительства не могут ее игнорировать. Землетрясение в Таншани, Китай, в 1976 году, в результате которого погибло 275 000 человек, и землетрясение в Кобе, Япония, в 1995 году, причинившее ущерб на сумму более 120 млрд. долл. США, позволяют получить представление о том непомерном ущербе и масштабах разрушения, которые стихийные бедствия могут причинить в современной городской среде. В действительности можно ожидать причинения еще большего ущерба в результате последовательного свершения опасных событий или прямого воздействия необычайно серьезного явления, такого, как ураган "Митч", который опустошил несколько центральноамериканских стран и отбросил на многие годы назад их экономику. Правительства должны уделить серьезное внимание опасности, связанной с такими явлениями, и приступить к осуществлению долгосрочных, длительных стратегий, направленных на ослабление их последствий.

С. Уязвимость окружающей среды и ресурсов

54. В прошлом много внимания уделялось той опасности, которую для людей и структур представляют собой природные и происходящие по вине людей опасные явления. Однако не менее

важное внимание должно уделяться также той опасности, которую они создают для среды обитания растений и животных и различных экосистем, особенно и потому, что экосистемы лежат нередко в основе различных форм экономической деятельности. Сохранение продуктивного рыболовства, сельского хозяйства, животноводства и лесопользования зависит от того, будут ли сведены к минимуму все формы причинения ущерба экосистемам.

55. Недавний глобальный опыт имевшего место в 1997–1999 годах явления Эль-Ниньо/Ла-Нинья наглядно свидетельствует о том, как опасные природные явления и соответствующее поведение человека могут существенно отразиться на состоянии окружающей среды, среде обитания растений и животных и основных земельных, лесных и водных ресурсах и даже на качестве воздуха. Хотя на ум сразу приходят широкомасштабные и продолжительные последствия наводнений и засухи в различных районах мира, не менее серьезные последствия в этом контексте имеют оползни, лесные пожары, сопровождающиеся дымом и смогом, а также другие опасные явления, такие, как резкие и наносящие вред колебания температуры.

56. Стихийные и происходящие по вине человека бедствия и техногенные катастрофы создают реальную и все более опасную угрозу причинения долгосрочного или необратимого ущерба окружающей среде, экосистемам и биологическому разнообразию, от которых зависит существование всех обществ. Широкое распространение глобальной экономической практики может привести к резкому повышению уязвимости, поскольку происходящие по вине человека опасные явления и стихийные бедствия, будучи взаимосвязаны, могут обострять и усиливать воздействие друг друга. Обезлесение и нерациональная практика землепользования могут привести к усиленному смыву почвы во время дождей. Это в свою очередь может вызвать гораздо более серьезные наводнения, создающие дополнительную опасность для промышленных объектов, что чревато еще большим химическим загрязнением окружающей среды.

57. При проведении в будущем оценок реальной опасности необходимо принимать во внимание растущую вероятность того, что как опасные природные, так и происходящие по вине человека явления будут усиливать друг друга и иметь соответствующие нарастающие последствия. Должно уделяться более пристальное внимание их совокупным социально-экономическим последствиям для постоянно усложняющейся структуры обществ, а также более фундаментальной и долгосрочной проблеме повышения уязвимости окружающей среды и ресурсов в будущем.

D. Способность развивающихся стран предупреждать стихийные бедствия

58. Совершенствование практики предупреждения стихийных бедствий невозможно без определения угроз, создаваемых опасными природными явлениями, оценки различных возможных действий на случай возникновения таких угроз и установления порядка очередности осуществления соответствующих мер. Опыт показывает, что успех такого мероприятия зависит от проведения непрерывного диалога между авторитетными директивными органами в каждой стране или регионе, подверженном такому риску, и экспертами по различным аспектам оценки опасных явлений и уменьшения риска. Поэтому каждая уязвимая страна нуждается в национальном или региональном механизме предупреждения и смягчения последствий стихийных бедствий, который должен быть обязательно увязан с системами обеспечения чрезвычайной готовности, реагирования и восстановления на тот случай, когда для предотвращения опасности недостаточно одного лишь механизма предупреждения.

59. Важно также осознавать тот факт, что иностранные консультанты не всегда смогут содействовать удовлетворению этой потребности на постоянной основе, поскольку они не могут заниматься рассмотрением этих проблем и предлагать соответствующие меры в рамках

национального процесса принятия решений. Поэтому следует уделить приоритетное внимание оказанию развивающимся странам помощи в создании таких механизмов.

Е. Координация и осуществление

60. Организовав проведение Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, государства – члены Организации Объединенных Наций обратили всеобщее внимание на ту растущую угрозу, которую опасные природные явления создают для современных обществ. Проведение Десятилетия дало возможность принять на глобальном уровне меры по повышению степени информированности населения, созданию соответствующих стимулов для официальных и профессиональных органов, привлечению к такой работе научных и технических кругов и стимулированию коммерческой деятельности, направленной на пропаганду новых программ. Благодаря тому, что Организация Объединенных Наций заострила внимание на этой проблеме, а также ввиду того, что за это десятилетие произошли одни из самых дорогостоящих и опустошительных стихийных бедствий, удалось повысить степень информированности о деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий и расширить возможности для ее осуществления. Многие международные, региональные и национальные организации уделяют все более серьезное внимание этому вопросу. По мере того как Десятилетие подходит к концу, возникает необходимость в рассмотрении вопроса о том, кто в будущем будет отвечать за такую деятельность и руководить ею.

61. Как отмечалось выше, абсолютно необходимо, чтобы все правительства и организации, занимающиеся вопросами экономического развития, признали уменьшение опасности стихийных бедствий в качестве неотъемлемого и полезного компонента своей деятельности. Помимо применения этого основного подхода необходимо будет постоянно координировать усилия тех, кто будет практически заниматься вышеупомянутым компонентом на региональном и международном уровнях. Кроме того, крайне важную и высокоэффективную роль в обеспечении региональной и международной координации играют НПО. Усилия НПО должны эффективно увязываться с соответствующими усилиями, предпринимаемыми правительственными органами и частным сектором. Принципиальный вопрос заключается в том, как лучше всего обеспечить такую координацию?

62. Организация Объединенных Наций выступила с важной инициативой, организовав проведение МДУОСБ, и ряд организаций системы Организации Объединенных Наций предприняли значительные усилия для содействия осуществлению целей Десятилетия. Хотя эту тему временами отодвигали на второй план другие кризисы, такие, как массовая миграция населения в результате возникновения сложных чрезвычайных ситуаций, Организация Объединенных Наций продолжала уделять пристальное внимание проведению МДУОСБ. Первостепенными областями этой программы, деятельность в которых следует поручить ведущим организациям системы Организации Объединенных Наций, являются: а) расширение границ науки и познания; б) осуществление научно-технических программ наблюдения за опасными явлениями; в) пропаганда и осуществление мер по уменьшению опасности стихийных бедствий в качестве неотъемлемого элемента любого процесса экономического развития; и д) осуществление превентивных мер по улучшению охраны здоровья населения.

VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

63. Организовав проведение МДУОСБ, Организация Объединенных Наций сосредоточила внимание на важности принятия мер по смягчению последствий стихийных бедствий в деле сокращения ущерба, причиняемого опасными природными явлениями, и предупреждения стихийных бедствий и, что крайне важно, на том, каким образом, можно расширить доступ к таким механизмам и ресурсам во всем мире. Благодаря современным телекоммуникационным и техническим

достижениям в области глобального обмена информацией, создания сетей и развития межорганизационных связей появились такие ресурсы, которые еще 10 лет назад нельзя было даже представить. Данными возможностями воспользовались многие организации, которых к этому побудил ряд происшедших в течение десятилетия бедствий, наглядно продемонстрировавших неприемлемость высоких издержек, связанных с растущими угрозами существованию современных обществ.

64. Практике смягчения последствий и предупреждения стихийных бедствий отводится теперь приоритетное место, которое раньше занимала деятельность на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, связанная с оказанием срочной помощи и восстановлением на критических этапах отдельных бедствий. Вместе взятые поразительные достижения в области связи, повышение полезности наблюдения за Землей, научный анализ опасных явлений и гораздо более широкая информированность населения и признание возможности осуществления мероприятий по уменьшению опасности стихийных бедствий помогли продемонстрировать эффективность своевременного создания механизмов раннего предупреждения. Раннее предупреждение признается сегодня в качестве одного из необходимых элементов любой всеобъемлющей стратегии предотвращения бедствий. Эти концепции сегодня эффективно применяются, чему способствует значительно расширившийся обмен глобальным опытом, охватывающим множество различных областей профессиональной деятельности.

65. Сегодня, когда все страны ставят перед собой задачи на период после МДУОСБ, создана основа для более активного осуществления методологий сокращения потерь, а также достижения цели создания общин, способных противостоять воздействию стихийных бедствий. Непременная обязанность состоит в том, чтобы продолжать придавать импульс содействию улучшению понимания возникающих опасностей и использовать практику учета факторов риска для уменьшения опасности стихийных бедствий, к чему приступили национальные комитеты и другие международные органы. Это универсальная потребность, актуальная для всех стран, однако следует отметить, что компоненты устойчивого и успешного предупреждения стихийных бедствий являются многоплановыми. Для достижения этого необходимо, чтобы государства-члены и отдельные страны разработали стратегические и организационные планы, которые могут продемонстрировать и даже стимулировать или обеспечить осуществление в обязательном порядке многодисциплинарного и межсекторального сотрудничества.

66. По мере завершения Десятилетия крайне важно также, чтобы в рамках системы Организации Объединенных Наций самостоятельное координационное подразделение функционировало на достаточном авторитетном уровне для обеспечения межучрежденческого контроля за процессами планирования и осуществления и координации действий организационных структур, занимающихся вопросами уменьшения опасности стихийных бедствий. Предлагаются различные варианты, в том числе создание межправительственной группы или комиссии. Учитывая специфический межсекторальный характер предупреждения стихийных бедствий, следует отметить, что независимо от того, какая форма будет выбрана, в принятии решения должны участвовать все соответствующие стороны. Хотя назначенные учреждения должны соответствующим образом выполнять индивидуальные обязанности по осуществлению процесса, функции, связанные с пропагандистской деятельностью, разработкой последовательной политики и обеспечением организационной координации должны выполняться на коллективной межучрежденческой основе.

67. Для предупреждения стихийных бедствий в будущем необходимо в полной мере учитывать экономические и социальные последствия рисков, которые возникнут у общества в будущем; кроме того, усилия в этой области должны предусматривать способность решать проблемы и принимать меры в таких областях, как устойчивое развитие, рациональное использование окружающей среды,

наука и техника, торговля и развитие, а также поощрение форм управления, предусматривающих участие населения, которые способствуют обеспечению социального благополучия и безопасности. Так как опасные природные явления и риски для общества в грядущие годы поставят под сомнение способность принятия коллективных мер и вместе с тем обусловят необходимость этого, такой подход не может применяться лишь в одной из специализированных областей. Эта проблема становится еще более острой, когда признается, что в будущем новые опасности будут международными по своему характеру, при этом будут существовать транснациональные потребности в различных формах государственной политики.

68. Учитывая основные межсекторальные аспекты развития, следует отметить, что проблема предупреждения стихийных бедствий, продолжающая вызывать глобальную озабоченность, должна увязываться со всеми соответствующими выводами основных конференций Организации Объединенных Наций 90-х годов, с тем чтобы реализовать на практике стратегии по уменьшению потерь от стихийных бедствий на скоординированной и устойчивой основе, с тем чтобы XXI век был более безопасным. И наконец, это не может увенчаться успехом, если не будет проявлено политического желания использовать нынешние и будущие теоретические знания и практический опыт для разработки политики, а также если не будут взяты обязательства в отношении выделения ресурсов.

Примечания

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение II.

² Там же, приложение I.

³ Доклад Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств, Бриджтаун, Барбадос, 25 апреля - 6 мая 1994 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.I.18 и исправление).

⁴ См. "Topics", in Munich Reinsurance annual report for 1998; and Munich Reinsurance Press Announcement of 28 December 1998.

Приложение I

СПИСОК ЧЛЕНОВ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО КОМИТЕТА

Вильям Джон Ричард АЛЕКСАНДЕР, Южная Африка (1996–1999 годы)
Александра АМОАКА–МЕНСАХ, Гана (1990–1997 годы)
Питер С. АНДЕРСОН, Канада (1996–1999 годы)
Ананд С. АРИЯ, Индия (1990–1997 годы)
Франко БАРБЕРИ, Италия (1990–1993 годы)
Мухамед БЕЛАЗУГИ, Алжир (1996–1999 годы)
Мухамед БЕНБЛИДИЯ, Алжир (1990–1996 годы)
Дрис БЕН–САРИ, Марокко (1990–1996 годы)
Дж. Артур БРАУН, Ямайка (1990–1993 годы)
Джеймс П. БРУС, Канада (1990–1996 годы)
Клаудиа КАНДАНЕДО, Панама (1990–1996 годы)
Барбара И. КАРБИ, Ямайка (1993–1999 годы)
Умберто КОРДАНИ, Бразилия (1990–1996 годы)
Мустафа ЭРДИК, Турция (1996–1999 годы)
Альберто ГИЕСЕКЕ, Перу (1990–1998 годы)
Роберт М. ГАМИЛЬТОН, Соединенные Штаты Америки (1996–1999 годы)
Юрий А. ИЗРАЭЛЬ, Российская Федерация (1990–1993 годы)
Аилса ХОЛЛОВЕЙ, Зимбабве и Южная Африка (1993–1999 годы)
Р.П. КАРИМАНЗИРА, Зимбабве (1996–1999 годы)
Вит КАРНИК, Чехословакия (1990–1993 годы)
Элизабет КАССАЙЕ, Эфиопия (1990–1993 годы)
Тсунео КАТАЯМА, Япония (1996–1999 годы)
Сенипси Ланги КАВАЛИКУ, Тонга (1996–1999 годы)
Вайно КЕЛХА, Финляндия (1990–1996 годы)
Такео КИНОСИТА, Япония (1990–1993 годы)
Роман Л. КИНТАНАР, Филиппины (1990–1996 годы)
Мишель ЛЁША, Бельгия (1990–1996 годы)
С.Дж. ЛИТЛТОН, Австралия (1993–1999 годы)
ЛЮ Яньхуа, Китай (1996–1999 годы)
Джузеппе ЛУОНГО, Италия (1993–1999 годы)

А.Ч. МАСКРЕЙ, Перу (1996-1999 годы)
Филип МАЗУР, Франция (1990-1996 годы)
Альберто МАТУРАНА Паласиос, Чили (1996-1999 годы)
Ахмед Ибрагим НАГИБ, Египет (1996-1999 годы)
Бхуваракан НАРАСИМХАН, Индия (1996-1999 годы)
Исаак НИАМБОК, Кения (1996-1999 годы)
Томас ОДХИАМБО, Кения (1990-1993 годы)
Даллас ПЕК, США (1990-1996 годы)
Мануэль ПЕРЛЮ Коэн, Мексика (1996-1999 годы)
Эрик ПЛАТЕ, Германия (1990-1996 годы)
Аура Елена РОДРИГЕС Марреро, Колумбия (1990-1993 годы)
Марило РУИС де Эльвира, Испания (1990-1993 годы)
Герман ШМИЦ-ВЕНЗЕЛЬ, Германия (1996-1999 годы)
Юджин СТАФФА, Канада (1996-1999 годы)
Атсуши ТАКЕДА, Япония (1993-1996 годы)
Альберт ТИВОЕДЖРЕ, Бенин (1993-1999 годы)
Юрий ВОРОБЬЕВ, Российская Федерация (1993-1999 годы)
Дж.Дж. ВАГНЕР, Швейцария (1993-1999 годы)
СЕ Лили, Китай (1993-1996 годы)

Приложение II

РЕЗЮМЕ ЗАСЕДАНИЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО КОМИТЕТА В 1990–1999 ГОДАХ

Первое заседание (Бонн, 4–8 марта 1991 года)

Определены целевые показатели Десятилетия для завершения национальных оценок риска и планов готовности и обеспечения доступа к системам предупреждения к 2000 году; приняты критерии утверждения демонстрационных проектов; рассмотрен вопрос о связях с другими смежными программами Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами изменения климата, окружающей среды и развития и ответными мерами реагирования на чрезвычайные ситуации.

Второе заседание (город Гватемала, 16–20 сентября 1991 года)

Рассмотрены вопросы, касающиеся стихийных бедствий на горе Пинатубо на Филиппинах, горе Унзен в Японии и наводнения в Китае; утверждены демонстрационные проекты, связанные с тропическими циклонами, бедствиями в результате извержения вулканов, бедствиями в результате землетрясений, информационными системами, образованием/научными исследованиями/профессиональной подготовкой, оценкой риска/превентивными мерами, государственной системой здравоохранения, международными центрами и мегагородами; и рассмотрены и одобрены планы Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий.

Третье заседание (Женева, 16–20 марта 1992 года)

Определены меры, которые следует принять на национальном уровне, а также определены руководящие принципы; приняты международные демонстрационные проекты, предложенные Департаментом по гуманитарным вопросам/ЮНДРО, ЦНПООН, ПРООН/ДООН, ВОЗ/ПАОЗ, ЮНЕСКО, ВМО, МСНС, Всемирной федерацией организаций инженеров/Союзом международных инженерно-технических организаций и Международной ассоциацией сейсмологии и физики недр Земли; проанализированы предложенные исследования экономических преимуществ мер по смягчению последствий стихийных бедствий; принята информационная стратегия; рассмотрены планы по подготовке Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий.

Четвертое заседание (Дели, 1–5 февраля 1993 года)

Проведена оценка достигнутого прогресса совместно с национальными комитетами и координационными центрами; рассмотрены национальные программы Бангладеш, Вануату, Индии и Филиппин; заслушан доклад о борьбе с засухой в Индии и землетрясении на Ямайке; рассмотрен прогресс, достигнутый в осуществлении демонстрационных проектов и планов по подготовке информационной стратегии и Всемирной конференции.

Пятое заседание (Женева, 22–24 ноября 1993 года)

Завершены планы Всемирной конференции, включая руководящие принципы подготовки региональных докладов и взаимодействия государственного/частного секторов, а также рекомендации для Технического комитета, подготовки плаката и выставок; постоянный обзор демонстрационных проектов; подготовка к проведению Генеральной Ассамблеи среднесрочного обзора Десятилетия Организации Объединенных Наций.

Шестое заседание (Вашингтон, О.К., 27 февраля–3 марта 1995 года)

Рассмотрены национальная, региональная и глобальная стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий; изучены система раннего предупреждения и система информации; заслушан доклад о землетрясении в Кобе, Япония; обсуждены результаты Всемирной конференции и планы на вторую половину Десятилетия.

Седьмое заседание (Москва, 11–14 марта 1996 года)

Заслушаны доклады о тайфуне на Филиппинах, лахарах на горе Пинатубо и восстановительных работ в Кобе, Япония; подготовлены рекомендации в отношении профессиональной подготовки по вопросам уменьшения опасности стихийных бедствий; рассмотрены и проанализированы демонстрационные проекты; подготовлено Московское заявление, в котором к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам специализированных учреждений обращен призыв активизировать создание потенциала подвергающихся риску стран и общин в отношении уменьшения уязвимости и обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в качестве мероприятия, не относящегося к категории гуманитарной помощи, и включить эти функции в ориентированные на развитие компоненты Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

Восьмое заседание (Париж, 20–23 января 1997 года)

Рассмотрены планы проведения окончательной оценки Десятилетия; обсужден переходный процесс после 2000 года; проведены обсуждения с представителями учреждений Организации Объединенных Наций о планах после завершения Десятилетия; рассмотрена деятельность Французского национального комитета МДУОСБ.

Девятое заседание (Женева, 13–17 октября 1997 года)

Рассмотрено воздействие следующих стихийных бедствий: извержения вулкана на Монтсеррате, землетрясения в Италии, урагана в Мексике, Эль-Ниньо в Перу и Южной Африке и землетрясения в Индии; заслушаны планы относительно новых проектов по раннему предупреждению, оценке риска землетрясений и расследованию причин и обстоятельств наводнения в Северной Европе; разработаны планы завершения процесса Десятилетия, включая рекомендации для этапа заседаний высокого уровня, посвященного Десятилетию, на основной сессии Совета 1999 года, связанной с форумом по программам.

Десятое заседание (Вашингтон, О.К., 8–12 июня 1998 года)

Подготовлены наброски и планы окончательного доклада Научно-технического комитета по Десятилетию; рассмотрены усилия, направленные на интеграцию аспектов, связанных с ослаблением последствий стихийных бедствий, в процесс устойчивого развития; рассмотрены последствия Эль-Ниньо в Эквадоре и других странах.

Одиннадцатое заседание (Канберра, 15-19 февраля 1999 года)

Рассмотрен проект заключительного доклада Комитета о МДУОСБ; подготовлен доклад для основной сессии Совета 1999 года; рассмотрены планы относительно форума по программам; получена краткая информация о деятельности Австралийского национального комитета.