



## 03 Реализация Хиогской рамочной программы действий в Европе

### Пояснительная записка

### Необходимая информация

1. В январе 2005 года на Всемирной конференции по снижению риска бедствий представители 168 стран приняли «Хиогскую рамочную программу действий на 2005-2015 гг.: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин» (НФА). Это амбициозная программа действий, направленная на значительное снижение риска бедствий<sup>1</sup>.
2. Осуществление контроля и составление отчетов о ходе реализации является неотъемлемым компонентом программы НФА. Ответственность за контроль и подачу отчетов возлагается, прежде всего, на правительства, при этом предъявляются определенные требования, включая подготовку национальных базовых оценок, периодические обзоры и анализ хода реализации программ, а также составление отчетов о реализации мероприятий по снижению риска бедствий для других рамочных стратегий, например, «Цели Развития Тысячелетия». Прочие требования включают помощь в проведении региональной оценки<sup>2</sup>. Ответственность за подачу отчетов также возлагается на региональные организации и учреждения, международные организации и структуры МСУОБ ООН и системы МСУОБ.
3. В соответствии с процессом контроля и составления отчетов НФА, были подготовлены доклады для 1-й сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, которая проводилась в Женеве (Швейцария) в мае 2007 года и охватывала период 2005-2006 гг. Целью проведения мероприятия было ознакомление всех заинтересованных сторон с ходом реализации программы после ряда основных докладов, которые были сделаны на Всемирной конференции по снижению риска бедствий в январе 2005 года. В этих докладах (доступны на веб-сайте PreventionWeb: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP>) были определены тенденции и типичные примеры риска бедствий и глобальных катаклизмов. Доклады строились на

<sup>1</sup> Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 гг.: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (НФА): <http://www.unisdr.org/hfa>

<sup>2</sup> Составление отчетов об опасности бедствий и реализации программ уменьшения опасности бедствий, UNISDR/GP/2007/2, <http://www.preventionweb.net/globalplatform>

базе последних глобальных и региональных отчетов, а также сведений о ходе реализации программы НФА и снижении риска бедствий, полученных от различных стран и организаций.

4. Для поддержки процесса контроля и отчетности НФА, МСУОБ ООН запустила системный процесс, который заключался в следующем: в январе 2007 года на адрес рабочих групп по НФА отдельных стран (а также на адрес Постоянных миссий в ООН в Женеве) был отправлен запрос на подготовку отчета, к которому прилагались рекомендации по составлению отчетов о ходе реализации программы НФА. После этого для систематизации существующих данных и оценок, а также для обзора хода реализации на уровне государств страны получили доступ к интерактивному средству контроля и анализа - НФА Monitor.
5. Выдержки из этих докладов были использованы при подготовке «Глобального оценочного доклада» (сентябрь-декабрь 2008 г.). Доклад, подготовка которого координировалась МСУОБ ООН, ставил своей целью глобальный анализ тенденций при возникновении бедствий, а также тенденций развития риска. Кроме того, анализировался ход реализации программ по снижению риска бедствий. «Глобальный оценочный доклад» был представлен в мае 2009 года<sup>3</sup>.
6. Следует отметить, что многие правительства уже выражают свое беспокойство по поводу нагрузки, связанной с контролем и составлением отчетов для многочисленных международных конвенций и соглашений, которые были ими одобрены. В то же время признается, что данный процесс может помочь странам определить пробелы и проблемы, которые необходимо устранять. Текущие усилия по организации системного общего процесса составления отчетов по снижению риска бедствий, а также ежегодный цикл запросов на получение отчетов и доступные электронные базы данных должны помочь упростить процесс и сократить время на подготовку. Однако для того, чтобы обеспечить дальнейшее сокращение затрат и непрерывное получение отчетов на государственном, региональном и международном уровне, необходимо продолжать исследования и диалог.

## Цели

7. Данный документ является кратким обзором доклада *«Реализация Хиогской рамочной программы действий в Европе: успехи и проблемы»*<sup>4</sup>. Основной целью данного доклада было ознакомление с достижениями, успехами и ключевыми тенденциями хода реализации программы НФА на государственном и региональном уровне в Европе в течение 2007-2009 гг., как определено партнерами.

<sup>3</sup> Встреча европейских национальных платформ и рабочих групп НФА по уменьшению опасности бедствий, 24-25 апреля 2008 года, <http://www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/events/v.php?id=1896>

<sup>4</sup> Полная версия доклада доступна по следующему адресу: <http://www.unisdr.org/europe/publications/v.php?id=9452>

8. Были определены следующие преимущества процесса контроля реализации<sup>5</sup>:
  - a) контроль хода реализации, создание потенциала противодействия бедствиям, а также определение недостатков и необходимых ресурсов для соответствующих программ и инициатив;
  - b) обеспечение более тесного сотрудничества между государствами и региональными организациями;
  - c) стимулирование обмена информацией и результатами деятельности с международными организациями;
  - d) расширение возможностей получения информации о реализации программ в различных странах;
  - e) обмен информацией об эффективных методах работы и усвоенных уроках между государствами и другими странами, которые могут предпринять подобные инициативы; а также
  - f) удобный доступ к интерактивному средству отчетности HFA Monitor.
9. Учитывая тот факт, что государства несут основную ответственность по реализации мер для снижения риска бедствий и по контролю и составлению отчетов о ходе реализации программы, система МСУОБ и МСУОБ ООН, прежде всего, помогают выполнять эти задачи на уровне государств, а также собирают информацию для международных организаций.

## Методология

10. Настоящее исследование базируется на анализе отчетов, предоставленных региональными и государственными организациями через средство отчетности HFA Monitor, которое было разработано и координируется с участием МСУОБ ООН и размещается на веб-сайте Prevention Web. Кроме того, учитывались другие источники данных и отчеты, включая веб-сайт МСУОБ ООН, партнеров системы МСУОБ и другие организации<sup>6</sup>. Учитывая то, что доступная информация включает только несколько стран европейского региона, данный доклад содержит только частичную и, следовательно, приблизительную информацию о достигнутых результатах.
11. Из 34<sup>7</sup> национальных правительств/рабочих групп по НФА, которые включены в список европейских стран в средстве HFA Monitor, отчеты подали 17 стран, причем 16 отчетов было подано через данное интерактивное средство. Страны, которые использовали интерактивное средство контроля: Армения, Болгария, Хорватия, Чешская республика, Македония, Франция, Германия, Италия, Черногория, Норвегия, Сербия, Словения, Швеция, Швейцария, Турция и Великобритания. 17-я страна (Венгрия) подала отчет в другом формате. Несколько стран и партнеров согласились подать отчеты позднее.

<sup>5</sup> Встреча европейских национальных платформ и рабочих групп НФА по уменьшению опасности бедствий, 24-25 апреля 2008 года, <http://www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/events/v.php?id=1896>

<sup>6</sup> Полный список организаций см. в Приложении 1.

<sup>7</sup> По состоянию на май 2009 года 2 страны из 34 все еще не предоставили официальной реакции в МСУОБ ООН по поводу своего назначения в качестве рабочих групп НФА, однако в связи с тем, что они являются действующими государствами, они учитываются в данном докладе.

12. Региональные организации и инициативы, которые предоставили данные: Совет Европы (Соглашение по основным опасностям для европейского и средиземноморского регионов), Европейская Комиссия, Центрально-Европейский форум по предотвращению бедствий (CEUDIP), Инициатива готовности и предотвращения бедствий для Юго-Восточной Европы (DPPI SEE), Совет регионального сотрудничества для Юго-Восточной Европы (RCC SEE) и Европейская сеть национальных платформ<sup>8</sup>.
13. В докладе содержатся основные сведения о том, как концепция снижения риска бедствий воспринимается и реализуется правительствами, которые занимаются внедрением программы HFA. В нем содержится анализ хода реализации мероприятий по снижению риска бедствий в Европе, который строится на данных, предоставленных правительствами стран (или другими организациями, определенным на уровне государства). Кроме того, определяются препятствия и проблемы, которые необходимо преодолеть.
14. Доклад строится на 3 «Стратегических целях» и 5 «Приоритетах деятельности» HFA и включает описание эффективных методов работы и достижений, а также анализ проблем и методов их решения на основе тщательного анализа опыта стран, которые подали отчеты.
15. Подобные оценки могут выявить пробелы в использовании ресурсов и возможностей, а также определить незадействованный потенциал.
16. Показатели прогресса, разработанные МСУОБ ООН для средства HFA Monitor, которые используются для всех пяти приоритетов HFA, позволяют самостоятельно оценить роль стратегий, программ и инициатив в достижении поставленных целей в сфере снижения риска бедствий. Показатели прогресса:
  - a) Небольшой прогресс с малым количеством признаков будущей деятельности в соответствии с планами и стратегиями.
  - b) Некоторый прогресс, однако системные стратегии и регулярная деятельность на уровне организаций отсутствуют.
  - c) Наблюдается деятельность на уровне организаций, однако результаты не являются комплексными или существенными.
  - d) Достигнут значительный прогресс, однако существуют определенные ограничения по возможностям и ресурсам.
  - e) Комплексные достижения на фоне постоянной работы и наличия ресурсов на всех уровнях.
17. При анализе учитывался прогресс, достигнутый по ключевым комплексным вопросам, таким, как равенство полов, социальная справедливость и качество управления, если эти данные присутствовали в отчетах правительств и других организаций.

---

<sup>8</sup> Данная сеть включает следующие национальные платформы и организации: Комиссия Германии по борьбе с бедствиями (DKKV), Французская ассоциация по предотвращению природных бедствий (AFPCN), Швейцарская национальная платформа по природным бедствиям (PLANAT) и Национальная платформа Чешской республики. Название данной сети может изменяться.

## Результаты

18. В докладе отмечается, что многие правительства и организации признают необходимость уделить большее внимание снижению риска бедствий и стремятся реализовать ожидания и направления программы НФА. Доказательством этого в Европе является то, что в 11 странах были созданы национальные платформы по снижению риска бедствий (Болгария, Чешская Республика, Франция, Германия, Венгрия, Италия, Македония, Российская Федерация, Испания, Швеция, Швейцария), а 5 других стран (Грузия, Монако, Норвегия, Польша и Турция) находятся в процессе их создания. Кроме того, 34 страны определили официальные направления деятельности в соответствии с Хиогской рамочной программой действий<sup>9</sup>.
19. Что касается отдельных показателей прогресса, отчеты стран показывают, что большая часть стран, которые подали отчеты, добились участия организаций и существенных достижений в обеспечении того, что снижение риска бедствий является приоритетом на национальном и местном уровне, при этом реализация программы обеспечивается активным участием организаций, хотя и существуют определенные ограничения в возможностях и ресурсах.
20. В большинстве стран снижение риска бедствий является комплексной проблемой, поэтому данная деятельность не регулируется одним законом. Чаще всего отдельные компоненты снижения риска бедствий включаются в законодательство страны на всех уровнях.
21. Подавляющее большинство стран сообщают о существенных и комплексных достижениях в плане оценки риска, хотя национальное законодательство, определяющее ответственность на всех уровнях, значительно отличается.
22. В то время как удалось добиться многого в разработке и внедрении систем контроля, архивации и распространения данных об основных опасностях и уязвимости, существуют признанные ограничения в возможностях и ресурсах. Основное препятствие в данной области – это недостаток финансовых ресурсов. Такие системы требуют много затрат, что ограничивает возможности.
23. Часто поступающие данные носят неоднородный характер, так как различные организации используют свои собственные методы, поэтому все еще нужно приложить много усилий для стандартизации данных и усовершенствования процессов обмена данными.
24. Отчеты показывают, что удалось добиться существенного или полного успеха в развитии культуры безопасности и устойчивости благодаря сбору, компиляции и распространению соответствующих знаний и информации об опасностях, уязвимостях и ресурсах. Большое количество сведений можно получить через

---

<sup>9</sup> <http://www.UNISDR.org/europe/eu-nplatform/np-guidelines.html>

различные веб-сайты и публикации. Были созданы интерактивные инструменты и базы данных, чтобы записывать прошлые события. Кроме того, на всех уровнях используются оценки опасности и риска (от уровня государства до уровня отдельного муниципалитета). События тщательно анализируются, а полученные результаты используются для уточнения приоритетных направлений деятельности.

25. Однако степень внимания, уделяемого понятиям об уменьшении риска бедствий и восстановлении в школьных программах, образовательных материалах и соответствующих учебных курсах, сильно отличается по странам, и это приводит к заключению, что в этой области предстоит еще много работы.
26. В почти половине стран участие организаций обеспечивается следующим образом: были разработаны отраслевые планы и программы развития, которые направлены на снижение риска бедствий, связанных с меняющимися социальными, экономическими и экологическими условиями и использованием земли, а также на оценку опасностей, связанных с геологическими явлениями, погодой, состоянием воды и изменениями климата. Однако подчеркивается, что данные достижения не являются полноценными или существенными. Кроме того, существуют значительные различия в том, как внедряются стратегии и планы социального развития, предназначенные для уменьшения уязвимости групп населения, живущих в особо опасных зонах. Очевидно, что реализация зависит от уровня развития государства.
27. Политики, правительства, организации и общество хорошо осознают проблемы окружающей среды и устойчивого развития, однако знания и осведомленность о природных опасностях намного ниже, особенно среди широких кругов населения.
28. Процедуры оценки риска бедствий в крупных строительных проектах, особенно если это касается инфраструктуры, используются лишь частично.
29. Отчеты показывают, что механизмы готовности и строительство инфраструктуры на национальном, региональном и международном уровне стали проводиться более активно, по сравнению с прошлыми годами, однако пока не определено, насколько удастся уменьшить риск бедствий.
30. Страхование считается важным средством накопления финансовых резервов и механизмов восстановления. Оценка накопления рисков и создание резервов - это наиболее важные обязанности страховых компаний. Однако многие страны считают, что в данной сфере необходимо приложить много усилий, чтобы добиться удовлетворительных результатов.
31. На региональном уровне государства-члены ЕС при разработке программ и проектов сотрудничества стараются выработать единый комплексный подход для снижения риска бедствий на всех уровнях. Сюда входит создание базовых условий и строительство инфраструктуры, необходимых для того, чтобы решить определенные проблемы на соответствующем уровне.

32. Однако становится очевидным, что необходимо сотрудничать на региональном и международном уровне, чтобы оценивать и отслеживать региональный и международный риск, обмениваться стандартизированными сведениями и доступными стандартными данными об опасностях, последствиях и убытках в случае региональных бедствий, а также, чтобы обеспечивать ранее оповещение об опасностях. Осознание этой необходимости привело, помимо уже заключенных двусторонних соглашений между странами, к созданию нескольких региональных организаций и сетей в Европе, включая такие организации, как DPPI SEE, RCC SEE, CEUDIP и СМЕРС.
33. Большинство стран сообщают об улучшении сотрудничества между соседними странами, а также об относительном улучшении регионального и международного сотрудничества, при этом за последние несколько лет удалось добиться существенного или полного успеха.

## **Выводы**

34. Хотя невозможно сомневаться в общем признании важности уменьшения риска бедствий на уровне стратегии, все еще наблюдается недостаток понимания данной концепции, когда дело доходит, например, до реализации законов или дополнения существующих законов новыми концепциями. Комплексная природа уменьшения риска бедствий делает координацию на национальном и других уровнях настоящим вызовом.
35. Конкретные и активные стратегии снижения риска бедствий зависят от различных институтов, каждый из которых действует в рамках своих законных полномочий, в связи с чем необходимо разрабатывать определенные отраслевые стратегии, которые должны реализовываться и координироваться на национальном уровне. В данном контексте создание национальных платформ позволяет более эффективно принимать меры по снижению риска бедствий, хотя, несмотря на признание и приоритеты, связанные с созданием и/или разработкой национальных платформ, необходимо, чтобы правительства прилагали больше усилий.
36. Методы подключения и интеграции национальных платформ в государственные системы управления определяют способ влияния на процессы принятия государственных решений. Национальные платформы, которые строятся на базе правительств с высоким уровнем координации, оказывают непосредственное влияние на процессы, в то время как структуры гражданского общества должны сосредоточиться на продвижении и лоббировании мер, необходимых для создания должного уровня внимания.
37. Правительства часто поручают создание национальных платформ рабочим группам по НФА. Во многих случаях рабочие группы - это организации гражданской обороны, которые традиционно более сосредоточены на задачах подготовки и реагирования. Необходимо понимание комплексного характера мер по снижению риска бедствий, чтобы рабочие группы по НФА получали требуемые знания, которые бы давали возможность успешно создавать структуры национальных платформ и обеспечивать их деятельность.

38. Противоречащие друг другу интересы различных групп и организаций, а также недостаточное финансирование на местном или региональном уровне затрудняют реализацию некоторых безотлагательных мер по уменьшению риска. Кроме того, быстрая миграция из сельской местности в города и концентрация населения повышают уязвимость определенных общин, в то время как доступные ресурсы не успевают за ростом населения.
39. Из-за ограниченных ресурсов и малого внимания, которое уделяется управлению природными опасностями, имеющиеся знания о риске часто не используются на местном уровне, а анализ риска, например, анализ устойчивости участка строительства или использование карт районов затопления, часто не учитывается в муниципальных программах. Достижение соответствующего уровня внимания к природным факторам риска и снижению риска бедствий, на фоне других важных и неотложных задач, является сложной задачей.
40. Кроме того, хотя доступно большое количество сведений о снижении риска, все еще необходимо добиваться общего понимания и осознания ответственности, вероятности и возможностей среди потенциальных ответственных организаций.
41. Обучение школьников – это один из способов создания общества, которое будет устойчиво к будущим бедствиям. Недостаточная интеграция материала о снижении риска бедствий в школьные программы является основной проблемой, и большое беспокойство вызывает медленное внедрение этой концепции.
42. Несмотря на сокращение экономической уязвимости за последние годы во многих европейских странах, все еще остаются нерешенные проблемы, так как при сотрудничестве государств требуется сложное взаимодействие, особенно в энергетическом секторе. Значительные различия в уровне экономического развития в Европе и соседних странах может усугубить эту проблему. Следует отметить, что экономические соображения часто превалируют над соображениями безопасности.
43. На операционном уровне основные сдерживающие факторы эффективной подготовки к бедствиям - это недостаток финансовых и технических ресурсов, в частности, систем обмена информацией, а также потребность в обученном персонале. Данная ситуация часто усугубляется уменьшением количества добровольцев, что происходит в связи с демографическими изменениями в тех странах, где наблюдалось активное участие добровольцев.

## **Рекомендации**

44. На основе сведений, поданных национальными, субрегиональными и региональными организациями через средство HFA Monitor, а также с учетом информации, полученной от МСУОБ ООН и партнеров МСУОБ и других организаций, в данном докладе предлагаются следующие рекомендации:



## **A. Национальный уровень**

- i. При внедрении законодательства и государственных стратегий в области снижения риска бедствий, следует продолжать применять комплексный подход.
- ii. Государственные стратегии по снижению риска бедствий и управлению риском должны существовать не только на бумаге, но также и реализовываться и соответствующим образом интегрироваться в отраслевые стратегии и государственные планы развития.
- iii. Следует обеспечивать сотрудничество на всех уровнях, как между организациями одного уровня, так и по вертикали управления, а также между исследовательскими программами и проектами. Важно создавать связь между исследованиями естественных, общественных и экономических наук и организациями и институтами, которые занимаются проблемами снижения риска бедствий. На данный момент изменение климата является основным предметом внимания многих видов деятельности, в то время как нужно развивать и интегрировать другие сферы во всех отраслях.
- iv. Строительство инфраструктуры на местном уровне: чтобы повысить уровень понимания и расширить возможности местных организаций, группы добровольцев и другие активные члены гражданского общества должны принимать участие в принятии решений, планировании и реализации мер по снижению риска бедствий, а также обеспечивать вертикальную координацию - все это играет очень важную роль. Исследования и отчеты должны освещать экономический эффект снижения риска бедствий на муниципальном уровне, что побудит заинтересованные группы и других неравнодушных людей к давлению на местные органы власти.
- v. Чтобы реализовать потенциал национальных платформ в Европе для продвижения мер по снижению риска бедствий, важно, чтобы правительства оказывали большую поддержку созданию и работе национальных платформ. Кроме того, что касается сети национальных платформ, необходимо объединять усилия и улучшать обмен информацией, чтобы обеспечить создание региональной платформы по снижению риска бедствий и стимулировать политические дискуссии на высоком уровне.
- vi. Улучшенный доступ к информации о мерах оценки и снижения риска бедствий и проведение межотраслевых исследований, в которых научные знания реализуются на практике, - это ключ к дальнейшему развитию.
- vii. Следует побуждать частный сектор применять на практике и помогать в реализации мер по снижению риска бедствий, а также принимать более активное участие в партнерских программах между государственным и частным сектором.
- viii. Требуется более качественная координация потоков информации при рассылке предупреждений о бедствиях между различными министерствами и правительственными организациями на государственном уровне и дальнейшие усилия по прояснению условий и определений, ролей и сфер ответственности. Также для

распространения документов о бедствиях очень полезно использовать архивные системы (из усвоенных уроков). Их можно использовать как базы знаний, которые могут включать полный спектр образовательных материалов и стать единым ресурсом для академических заведений, организаций, занимающихся практическим внедрением, и частного сектора.

- ix. На уровне школьного образования требуется более интенсивное внедрение тем, посвященных риску бедствий. Требуется вносить в существующие программы новые разработки, например, климатические изменения.
- x. Модернизация систем реагирования на чрезвычайные ситуации с использованием интегрированных информационных систем и анализ географических данных должны выполняться на уровне местного самоуправления, несмотря на частый недостаток финансовых ресурсов и специалистов на местном уровне.

### ***В. Региональный уровень***

- i. При разработке субрегиональных и региональных программ партнеры должны постоянно уделять особое внимание вопросам снижения риска бедствий.
  - ii. Программы и проекты развития сотрудничества все еще финансируются в основном через каналы оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, чего недостаточно для полноценной реализации мероприятий по снижению риска бедствий. Следовательно, большим успехом было бы включение в проекты технического сотрудничества независимых источников финансирования мероприятий по снижению риска бедствий.
  - iii. Стандартизация сбора и использования данных – это важный фактор, который должен поддерживаться на всех уровнях. Кроме того, следует улучшать методы комплексной оценки риска (включая анализ экономической эффективности), а также увеличивать количество исследований на всех уровнях. При анализе риска следует учитывать изменения климата.
  - iv. Постоянная интеграция концепций снижения риска бедствий в соответствующие отраслевые стратегии на государственном и международном уровне, в частности, в развивающихся странах, которым оказывается международная помощь, имеет очень важное значение. Механизмы оказания государственной помощи и соответствующее законодательство, в частности, стратегия страхования, должны побуждать к переезду в более безопасные районы. При восстановлении пострадавших районов следует учитывать большее количество стандартов, направленных на снижение риска бедствий.
-