



Системы раннего оповещения на базе сообществ:

Руководящие принципы

Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) - крупнейшая в мире сеть гуманитарных организаций, деятельность которой основана на привлечении добровольцев. Усилиями 187 национальных обществ, входящих в ее состав, МФОККиКП ежегодно оказывает помощь 150 миллионам человек. Все вместе мы осуществляем свою деятельность до, во время и после бедствий и чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения для обеспечения потребностей и улучшения условий жизни наиболее уязвимых категорий населения.

Эта деятельность осуществляется на основании принципа беспристрастности без какой бы то ни было дискриминации по признаку национальности, расы, пола, религиозных убеждений, социальной принадлежности или политических взглядов.

Руководствуясь Стратегией-2020 – нашим коллективным планом действий для решения важнейших гуманитарных проблем и проблем в области развития в текущем десятилетии — мы сохраняем приверженность своему девизу «Спасая жизни, изменяя мышление».

Сила МФОККиКП заключается в широкой сети добровольцев, большом опыте работы на базе местных сообществ и нашей независимости и нейтральности.

Мы делаем все возможное для совершенствования гуманитарных стандартов, выступая в роли партнеров при осуществлении программ развития и операций чрезвычайной помощи при бедствиях. Мы убеждаем тех, кто ответственен за принятие решений, при любых обстоятельствах действовать в интересах наиболее уязвимых категорий населения. В результате: мы содействуем построению здоровых и безопасных сообществ, снижению уровня уязвимости, укреплению жизнестойкости и пропаганде культуры мира во всех странах.

Все права защищены

Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 2012.

Материал данной публикации может частично или полностью воспроизводиться в некоммерческих целях. При этом, необходимо ссылаться на данную публикацию. МФОККиКП хотела бы получить информацию об использовании данной публикации. Заявки на коммерческое воспроизведение данной публикации необходимо направлять в Секретариат МФОККиКП по адресу secretariat@ifrc.org

Авторские права на все фотографии, использованные в данной публикации, принадлежат МФОККиКП, если иное не оговорено особо.

Фото на обложке (слева направо по часовой стрелке):
Жюли Лоренцен/Датский Красный Крест/Американский Красный Крест/МФОККиКП
Графическое оформление: любезно предоставлено Лесли Карло Мориньер

Фото на обложке (слева направо по часовой стрелке):
Жюли Лоренцен/Датский Красный Крест/Американский Красный Крест/МФОККиКП

Графическое оформление: любезно предоставлено Лесли Карло Мориньер

P.O. Box 372 CH-1211 Geneva 19, Switzerland
Телефон: +41 22 730 4222 Телефакс: +41227330395, Электронная почта: secretariat@ifrc.org Вебсайт: www.ifrc.org

Системы раннего оповещения на базе сообществ
1227800 E 1,500 01/2013



Системы раннего оповещения на базе сообществ

Руководящие принципы

Стратегия-2020 отражает твердое намерение МФОККиКП добиться ощутимых успехов в решении наиболее сложных проблем, с которыми предстоит столкнуться человечеству в следующем десятилетии. Учитывая потребности и слабые стороны тех сообществ, с которыми мы работаем, а также опираясь на основные права и свободы, которыми обладаем все мы, данная стратегия старается обеспечить преимущества всем, кто полагается на помощь Красного Креста и Красного Полумесяца в строительстве более гуманного и достойного мира на Земле.

В ближайшее десятилетие коллективные усилия МФОККиКП будут направлены на достижение следующих стратегических целей:

1. Спасение жизней, защита средств к существованию и укрепление способности к восстановлению после стихийных бедствий и кризисных ситуаций.
2. Создание условий для здоровой и безопасной жизни
3. Содействие социальной интеграции и формированию культуры ненасилия и мира.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Благодарности	4
Предисловие	5
Аббревиатуры	6
Глоссарий	7
Введение в системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы	9
1. Историческая справка и цели	9
2. Аудитория: для кого написан данный справочник?	10
3. Методология	10
4. Организация	10
А. Концепция систем раннего оповещения	13
1. Определения и концепции	13
2. Краткая информация о четырех компонентах системы раннего оповещения	15
3. Развенчание мифов о раннем оповещении	16
4. Международные политические и правовые основы раннего оповещения	18
5. Институциональные основы раннего оповещения	19
В. Междисциплинарные вопросы: руководящие принципы	25
Руководящий принцип 1: Интеграция УОБ-СРО не является единичной мерой	25
Руководящий принцип 2: Стремиться к координации действий на разных уровнях: местном, национальном и региональном/глобальном	26
Руководящий принцип 3: Настаивать на внедрении СРО с учетом многих вариантов возможных опасностей	28
Руководящий принцип 4: Систематически учитывать уровень уязвимости	29
Руководящий принцип 5: Разрабатывать многофункциональные компоненты СРО	31
Руководящий принцип 6: Учитывать многочисленные факторы времени	32
Руководящий принцип 7: Использовать разнообразные системы знаний	34
Руководящий принцип 8: Нести ответственность за растущие риски и увеличение масштабов неопределенности	35
Руководящий принцип 9: СРО без границ: учитывать все уровни уязвимости и масштабы опасностей	38
Руководящий принцип 10: Требовать использования соответствующих технологий	39
Руководящий принцип 11: Требовать многообразия индикаторов и каналов распространения информации	41
Руководящий принцип 12: Направлять свои усилия на оказание помощи уязвимым группам населения и стремиться получить доступ к ним	43
Руководящий принцип 13: Налаживать партнерства и привлекать отдельных граждан	45

С. Практическая деятельность на уровне сообществ: руководящие принципы по отдельным компонентам СРО **51**

Изучение рисков **51**

Руководящий принцип К-1: Несмотря на то, что практические усилия по изучению рисков могут не обеспечить раннего оповещения, все усилия по раннему оповещению должны основываться на знании рисков 53

Руководящий принцип К-2: Необходимо принять тот факт, что приоритеты сообщества могут не совпадать с вашими личными приоритетами. 53

Мониторинг **54**

Руководящий принцип М-1: Пассивные получатели информации не способны спасти человеческие жизни 56

Руководящий принцип М-2: Некоторым сообществам придется самостоятельно управлять своей системой СРО 58

Руководящий принцип М-3: Обнародование результатов мониторинга может мотивировать сообщества 59

Руководящий принцип М-4: При расширении масштабов угрозы уровень мониторинга должен повышаться соответственно 60

Потенциал реагирования **61**

Руководящий принцип Р-1: В рамках СРО мы реагируем на предупреждения об опасности, а не на бедствия 61

Руководящий принцип Р-2: Старайтесь организовать эффективные безошибочные операции реагирования 63

Руководящий принцип Р-3: Включайте различные варианты экстренного реагирования в ежегодно обновляемые планы чрезвычайных мероприятий с подробным описанием необходимого финансирования 64

Руководящий принцип Р-4: Повторение — мать учения: проводите учения для проверки своих навыков чрезвычайного реагирования 66

Информационное взаимодействие в системе оповещения **67**

Руководящий принцип С-1: Четко разделите зоны ответственности в области оповещения населения или посредничества 68

Руководящий принцип С-2: Избегайте использования слишком изощренных технических средств при выборе средств оповещения 71

Руководящий принцип С-3: Используйте градационную систему предупреждения (уровни и цвета) при распространении информации об опасности 72

D. Оперативные аспекты СРО и СРО на базе сообществ **74**

Приложения **78**

Приложение 1: Полный перечень руководящих принципов 78

Приложение 2: Список примеров передового опыта по зонам/странам 79

Благодарности

Системы раннего оповещения на базе сообществ: подготовка данных руководящих принципов стала возможной благодаря активным консультациям и обобщению ценной информации, предоставленной национальными обществами, Информационными центрами Красного Креста и Красного Полумесяца и Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Помимо этого, ряд полезных практических рекомендаций был предоставлен международными и национальными партнерами МФОККиКП по всему миру. Благодаря этому, руководящие принципы отражают более целостный подход к разработке системы раннего оповещения. При подготовке данного издания особую роль также сыграли рекомендации, предоставленные Всемирной метеорологической организацией. Выпуск данного справочника стал возможным благодаря финансовой поддержке Норвежского Красного Креста.

Предисловие

Сокращение масштабов людских и материальных потерь в результате стихийных бедствий за последние 30 лет частично обусловлено совершенствованием систем раннего оповещения, многие из которых являются высокотехнологичными. Научный прогресс кардинально изменил систему прогнозирования и обеспечил стремительное развитие информационных технологий, используемых для оповещения людей об опасности. Тем не менее, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца выступает за лично-ориентированный подход, который важен для обеспечения того, чтобы информация и предупреждения об опасности, получаемые посредством систем спутниковой связи, компьютерного моделирования и других технологий, стали доступны большинству уязвимых сообществ, что позволит им предпринять необходимые меры для обеспечения своей безопасности. Одна лишь система раннего оповещения не способна предотвратить катастрофические последствия стихийных бедствий. Ранние меры, предпринятые на разных этапах, также играют очень важную роль.

Это инвестиции в будущее, которые доказали свою эффективность в смягчении последствий бедствий. По всему миру предпринимаются масштабные усилия по укреплению потенциала добровольцев, призванные расширить их роль в процессе мониторинга рисков, которым подвергаются наши сообщества. В рамках этой работы добровольцы осваивают не только методы раннего оповещения, но и методы реагирования на угрозы, выявленные в ходе мониторинга. В тех регионах, где действуют национальные системы раннего оповещения, предпринимаемые меры дополняют усилия правительств по защите человеческих жизней и средств к существованию. Там же, где они пока не действуют, системы раннего оповещения на базе сообществ содействуют развитию диалога о том, какие национальные системы раннего оповещения необходимы государству, и каким образом, выступая в роли помощников органов государственной власти, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца могут сыграть значимую роль в их поддержке.

Лично-ориентированный подход к проблеме раннего оповещения, пропагандируемый Хиогской рамочной программой действий, построен на том, в какой степени сообщества должны понимать существующие угрозы для того, чтобы суметь их избежать. Стихийные бедствия в значительной мере обусловлены внешними потенциальными рисками, однако их последствия во многом определяются степенью уязвимости конкретных людей, которые оказываются не в то время не в том месте или же лишены необходимой защиты и ресурсов для адекватного реагирования на предупреждения об опасности.

Существует расхожее мнение, что сообщества должны, по меньшей мере, являться активными получателями информации, в то время как некоторым для осуществления соответствующих мер по обеспечению собственной безопасности необходимо также активное участие в мониторинге. Тем не менее, внимательное отношение населения к предупреждениям об опасности определяется такими разными факторами, как уровень культуры и образования, специфика социальной среды, близость к власти, жизненный уклад и личностные особенности. Привлекая сообщества к участию в создании систем раннего оповещения с самого начала, многие из возникающих проблем можно решить.

Предлагаемые вашему вниманию руководящие принципы создания систем раннего оповещения на базе сообществ - важный документ, позволяющий инициировать процесс накопления и систематизации значительного объема знаний в интересах защиты населения. Данное издание имеет особую ценность, суммируя усилия, предпринимаемые более чем 50 странами мира, как внутри Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, так и за его пределами, нашими ключевыми партнерами. Его необходимо рассматривать как отправную точку, позволяющую использовать накопленный практический опыт при создании систем раннего оповещения на базе сообществ. Мы надеемся, что наши читатели внесут свой вклад в развитие предлагаемого диалога, наладив активный обмен успешными практическими наработками и передовым опытом.



Бекеле Гелета
Генеральный Секретарь
Международной Федерации обществ
Красного Креста и Красного Полумесяца

Аббревиатуры и сокращения

СРОС Система раннего оповещения на базе сообществ

ФЧПБ Фонд чрезвычайной помощи при бедствиях

УОБ Уменьшение опасности бедствий

СРО Система раннего оповещения

МФОККиКП Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

ПДВД Приносящие доход виды деятельности

НПО Неправительственные организации

РПШВ Реагирование с учетом фактора времени

ОУП Оценка уязвимости и потенциала

Глоссарий

Бедствие - событие, которое серьезно нарушает жизнь местных сообществ и общества, является причиной жертв среди населения, а также обширного материального, экономического или экологического ущерба и воздействия, которое превосходит способность сообщества или общества справиться с ним собственными силами.

Уменьшение опасности бедствий — Теоретическая концепция и комплекс практический действий, направленных на снижение рисков бедствий посредством систематических усилий по анализу и управлению побочными факторами бедствий, включая такие меры, как сокращение подверженности угрозам, уменьшение уровня уязвимости людей и объектов собственности, рациональное управление земельными ресурсами и экологическими ресурсами, а также повышенная готовность к неблагоприятным событиям.

Угроза — Опасное явление, вещество, деятельность человека или условия, которые могут повлечь гибель людей, увечья или другой вред здоровью, ущерб имуществу, потерю средств к существованию и услуг, социальные и экономические потрясения или вред окружающей среде.

Система раннего оповещения — Совокупность возможностей, необходимых для выработки и распространения своевременной и важной информации оповещения, чтобы дать возможность населению, общинам и организациям, которым угрожает опасность, заблаговременно подготовиться и принять необходимые меры для снижения вероятности ущерба и потерь.

Смягчение последствий (митигация) — Уменьшение или ограничение отрицательного воздействия угроз и связанных с ними бедствий.

Готовность — Знания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвосхищать, реагировать и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий.

Предотвращение — Полное предупреждение отрицательного воздействия угроз и взаимосвязанных бедствий.

Осведомленность общественности — Распространенность общедоступных знаний о риске бедствий, факторах, приводящих к возникновению бедствий, и действиях, которые граждане могут предпринимать коллективно или индивидуально, чтобы снизить подверженность и уязвимость в отношении угроз.

Устойчивость (жизнестойкость) — Способность системы, сообщества или общества, подверженного угрозам, противостоять последствиям угрозы, переносить их, приспосабливаться к ним и восстанавливаться своевременно и эффективно, в том числе посредством сохранения и восстановления своих основополагающих структур и функций.

Риск — Сочетание вероятности события и его негативных последствий.

Уязвимость — Характеристики и условия, присущие общине, системе или имуществу, повышающие их восприимчивость к разрушительному воздействию угрозы.

Определения, приведенные в данном разделе, заимствованы из публикации офиса ООН по уменьшению опасности бедствий «Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий».



1. Введение в системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

1. Историческая справка и цели

«Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы» - один из справочников, подготовленных Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) наряду с Руководящими указаниями по оценке уязвимости и потенциала (ОУП), информированию общественности и осуществлению образовательных программ на базе сообществ. Данные руководящие принципы также дополняют Справочное руководство по вопросам чрезвычайного реагирования при бедствиях и планирования на случай чрезвычайных обстоятельств. Эти два издания содержат обстоятельные методические рекомендации для специалистов-практиков в области уменьшения опасности бедствий/управления рисками.

В отличие от механизмов экстренного реагирования при бедствиях, раннее оповещение — один из многих важных инструментов, содействующих предотвращению бедствий и обеспечению готовности к потенциальным рискам и угрозам любого рода. Оно значительно расширяет масштабы усилий по уменьшению опасности бедствий (УОБ). Хорошо подготовленные национальные общества или неправительственные организации (НПО) способны понять и пропагандировать важную роль лично-ориентированных систем раннего оповещения (СРО) в рамках усилий по уменьшению опасности бедствий. Стратегия в области обеспечения готовности к бедствиям определяет роль МФОККиКП и национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в осуществлении усилий по распространению знаний посредством создания «систем раннего оповещения, которые доступны местным сообществам, понятны им и на основании которых они действуют» в рамках реализации Хиогской рамочной программы действий.

Стратегическая цель 1 («Спасение жизней, защита средств к существованию, и укрепление способности к восстановлению после стихийных бедствий и кризисных ситуаций») Стратегии-2020 МФОККиКП подчеркивает важность создания надежных СРО, которые играют важнейшую роль в спасении максимального количества жизней, а также защите объектов собственности и средств к существованию.

Данный справочник ставит своей целью представить обзор передового опыта, апробированного на местах, и адресован специалистам-практикам, работающим в области уменьшения опасности бедствий/управления рисками и заинтересованным в создании СРО. В нем перечислены руководящие принципы, способные обеспечить прочное основание для создания или совершенствования СРО на любом уровне.

Справочник не является оперативным инструментом. Он представляет собой стратегическое руководство, призывающее к постановке уточняющих вопросов и изучению всех точек зрения еще до принятия решение о том, является ли система раннего оповещения подходящим инструментом для того или иного региона. Методические материалы по вопросам создания системы раннего оповещения на базе сообществ (СРОС), дополняющие предлагаемые руководящие указания, будут изданы в 2013 году.

Несмотря на то, что создание СРО является добровольным, руководящие принципы помогут подготовить основание для последующей работы, мотивируя специалистов-практиков, часть из которых могут иметь опыт участия в программах по уменьшению опасности бедствий, к изучению составных элементов СРО. В целом, данный справочник ставит своей целью вдохновить читателей предпринять простые интегрированные шаги в направлении создания устойчивых СРО, являющихся эффективным инструментом по уменьшению опасности бедствий на уровне сообществ, а также спасению человеческих жизней и защите средств к существованию.

2. Аудитория: для кого написан данный справочник?

Данный справочник был разработан для того, чтобы сформулировать принципы построения эффективной СРО и познакомить читателя с передовым опытом, накопленным в разных странах мира. Основное внимание уделяется национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца (а именно их вспомогательной роли), сотрудникам и добровольцам Красного Креста и Красного Полумесяца, а также партнерским НПО и специалистам/практикам всех уровней, которые готовятся поддержать правительства, намеревающиеся создать или усовершенствовать СРО на базе сообществ, которые подвержены риску, на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

3. Методология

Материалы для данного справочника собирались из трех разных источников, каждый из которых обеспечил важный вклад в подготовку издания:

- Обзор и анализ литературы осуществлялся с привлечением более чем 450 документов. Полная библиография приведена на FedNet.
- Все выявленные инициативы, связанные с проектами или отдельными компонентами проектов по СРО, предложенными разными сторонами/организациями, были внесены в базу данных. В дальнейшем были организованы интервью с руководителями осуществляемых проектов, цель которых заключалась в определении масштабов, практических достижений и эффективности каждого из предпринятых усилий.
- Различные подходы и технические приемы, использовавшиеся в рамках каждой из рассмотренных инициатив по созданию СРО, были проанализированы с целью выявления наиболее эффективных. Передовые методы работы выделены в тексте справочника зеленым цветом, а извлеченные уроки — красным.

4. Организация

Основная часть данного справочника разбита на три раздела (см. рис. 1): концепция, руководящие указания и практическое применение.

- Глава А, Концепция. В этой главе даны важнейшие определения, обозначены ключевые компоненты СРО, мифы о СРО, а также политические и институциональные основы.
- Глава В, Руководящие указания. Эта глава иллюстрирует основные принципы, которые необходимо неукоснительно соблюдать при осуществлении любых усилий по разработке или поддержке СРО, вне зависимости от потенциальных рисков или

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

рассматриваемых уровней опасности.

- Глава С, Практическое применение. В этой главе рассматриваются четыре основных компонента СРО, которые необходимо учитывать при создании СРО на базе сообществ, а также наиболее эффективные методы работы и извлеченные уроки по итогам аналогичной деятельности на местном уровне во многих странах мира.

Как пользоваться данным справочником:

Специалистам-практикам, работающим в области уменьшения опасности бедствий, которые впервые сталкиваются с СРО, рекомендуется изучать материал в порядке его изложения, чтобы познакомиться с терминологией и теоретическим обоснованием. Более опытный читатель может начать со знакомства с руководящими принципами (Глава В) и далее сразу перейти к практическим рекомендациям и конкретным примерам по каждой из компонент СРО, приведенным в главе С.

Рисунок 1: Организация данного справочника





A.

Концепция систем раннего оповещения

Цель данного раздела руководящих принципов заключается в том, чтобы удостовериться, что мы имеем общее понимание концепции раннего оповещения и компонентов СРО. На основании этого мы в дальнейшем изучим руководящие принципы и конкретные примеры практической деятельности в сообществах. Сначала необходимо познакомиться с терминологией и ключевыми элементами, которые лягут в основу будущей СРО, а затем изучить существующие политические, правовые и институциональные стандарты. Наряду с этим, важно развеять несколько мифов, широкое распространение которых зачастую наносит серьезный урон усилиям по созданию СРО.

1. Определения и концепции

Чтобы полностью понять, что такое СРО, целесообразно начать с определения понятий «СРО», «раннее», «оповещение», «система», «всеобъемлющая система» и «сообщества» и сделать это именно в таком порядке.

Система раннего оповещения (СРО) — это совокупность возможностей, необходимых для выработки и распространения своевременной и важной информации оповещения, чтобы дать возможность населению, общинам и организациям, которым угрожает опасность, заблаговременно подготовиться и принять необходимые меры для снижения вероятности ущерба и потерь. (Заимствовано из материалов Офиса ООН по уменьшению опасности бедствий 2009 и других).

Раннее означает до момента реализации потенциального риска или угрозы — когда все еще есть время для уменьшения масштабов потенциального ущерба или предотвращения бедствия. **Оповещение** — означает сообщение (с использованием знаков, слов, звуков или образов), которое возвещает о неизбежной опасности.

Система — это упорядоченный стандартизованный комплекс элементов, изменяющихся по различным параметрам вместе с изменением ситуации.

Всеобъемлющая система оповещения — это исчерпывающий набор компонентов, обеспечивающих связь между теми, кто должен получить предупреждение об опасности, и другим людьми, которые собирают и отслеживают информацию о потенциальных угрозах, на основе которой подготавливаются такие предупреждения.

Сообщество — в данном справочнике это понятие подразумевает сеть социального взаимодействия, которая может подвергаться многочисленным социальными и/или физическим воздействиям в результате одного или более потенциальных рисков/угроз, как правило, обусловленных конкретным местом проживания (например, географическим положением деревни, бассейном реки, и т.д.)

Исходя из приведенных выше определений, СРОС рассматривается как комплекс усилий со стороны сообщества или с его участием (но не для сообщества) по систематическому сбору, обобщению и/или анализу информации, которая позволяет обеспечить распространение предупреждений об опасности. Если по получении подобных сообщений членами сообществ принимаются необходимые меры, это может помочь сообществу (или другим потенциальным жертвам) сократить масштабы ущерба или потерь от потенциального негативного события/процесса (или угрозы).

Рисунок 1: Привлечение сообществ к поддержке СРО

Основные элементы	СООБЩЕСТВО	
	СРО на базе сообщества	СРО, управляемая сообществом
Ориентация	С людьми	Самими людьми
Характер	Демократический	Дающий возможности
Цели	Экспрессивные, консультативные	Основанные на потребностях, коллективные
Точка зрения	Члены сообщества как партнеры	Члены сообщества как менеджеры
Взгляды	Сообщество организовано	Сообщество получает возможности
Ценности	Развитие возможностей людей	Вера в возможности людей
Результат/влияние	Иницирует социальную реформу	Преобразует социальную структуру
Основные заинтересованные стороны	Социальные предприниматели, социальные работники, общественные лидеры	Все члены сообщества
Методология	Координация с технической поддержкой	Самоуправление
Компоненты активного раннего оповещения (из четырех)	Задействован, по меньшей мере, один компонент (например, способность к реагированию)	Задействованы все компоненты, особенно мониторинг индикаторов

Синонимичный термин «СРОС», больше известный как СРО на базе сообществ, позволяет провести полезное различие между системами раннего оповещения на базе сообществ и системами, управляемыми сообществами. СРО может быть построена на базе сообществ, но не управляться ими и не входить в зону их ответственности. Гораздо более долгосрочный эффект, однако, наблюдается тогда, когда сообщество обладает глубоким пониманием СРО. Таблица 1 (заимствованная из обучающих материалов по международному развитию) описывает основные различия между СРО на базе сообществ и системами, управляемыми сообществами.

Еще одно общее различие, которое стоит отметить, это различие между **национальной СРО и СРОС**. Основные характеристики и преимущества каждой из них можно найти в Таблице 2. Идеальная СРО — это интегрированная система, использующая преимущество обеих систем, обеспечивающая ясность посылаемых информационных сигналов и лишённая элемента состязательности. Наилучший результат достигается тогда, когда местные власти получают мандат на работу с сообществами, и информационный обмен происходит в обоих направлениях.

Эффективность СРО определяется тем, насколько эффективны те действия, которые осуществляются на основании полученной предупреждающей информации; действие — важная часть любой системы оповещения. Если направляется предупреждение об опасности, и никто не предпринимает никаких действий, которые должны быть инициированы на основании полученной информации, это означает, что система оповещения не сработала. Поскольку системы оповещения называются «СРО», мы можем говорить о последующих осуществляемых действиях как о «раннем реагировании». «Раннее оповещение, раннее реагирование», однако, представляет собой другой термин, который относится «к осуществлению действий до наступления бедствия или чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения, при полном использовании доступной научной информации в течение всего периода времени» (МФОККиКП, 2008).» Разница заключается в том, что термин «раннее оповещение, раннее реагирование» применим на протяжении полной шкалы времени (объединяющей столетия, десятилетия, годы, месяцы, недели, дни и часы) и строится на концепции традиционной СРО для выработки стратегии управления климатическими рисками.

Таблица 2: Стремление к плавной интеграции национальной СРО и СРО на базе сообществ

Основные факторы	Национальная СРО	СРО на базе сообществ
Структура	Четкая, основанная на правовом мандате правительства или других общественных институтов	Гибкая структура, основанная на существующих потребностях и сформированная методом проб и ошибок
Людские ресурсы	Технические и другие специалисты	От случайных добровольцев до конкретных лиц, назначенных местными лидерами
Характеристики	Формальное организованное оповещение	От стихийного до организованного оповещения
Документирование	Законодательство, политики, стандартные оперативные процедуры, MoB, представление информации в форме диаграмм, и.т.д.	Неформальное и редко осуществляемое
Технология	От высокотехнологичных систем до телефонных сетей, VHF, HF радио	От телефонного до традиционного (никакого)
Побуждающие факторы	Индикаторы, прогнозирование, технологии	Обнаружение потенциальных рисков на местах или получение предупреждений из-за пределов сообщества
Процесс оповещения	Коммулятивный или поэтапный, осуществляемый систематическим образом	Ситуативный, однако может быть хорошо организованным и коммулятивным/поэтапным
Сообщения	Безличные	Личностно-ориентированные
Временные рамки	Сообщения не всегда направляются сообществам в первоочередном порядке; сообщения предназначены для передачи по официальным системам связи на всех уровнях	Мгновенные (когда сообщение формируется на уровне сообществ или при наличии хороших связей между всеми уровнями).
Удовлетворение первоочередных потребностей	Снижение экономических и других потерь	Безопасность, снижение уровня стресса, эмоциональная поддержка
Критерии оценки	Характеристики угрозы; время на выполнение поставленных задач; процентное соотношение ложных предупреждений	Своевременность получения предупреждения; содержательная часть предупреждения об опасности, требующая практического реагирования
Компоненты активного раннего оповещения (из четырех)	Задействован, по меньшей мере, один компонент (например, способность к реагированию)	Задействованы все компоненты, особенно мониторинг индикаторов

2. Краткая информация о четырех компонентах системы раннего оповещения

На основании приведенных выше определений СРО включает в себя четыре взаимосвязанных компонента: знание рисков, мониторинг, способность к реагированию и информационное взаимодействие с целью передачи предупреждения об опасности. Для обеспечения успешной работы системы каждый из этих компонентов должен быть эффективен:

- **Знание рисков** основывается на базовом понимании рисков (угроз и уязвимостей) и приоритетов на заданном уровне.
- **Мониторинг** - это логически выстроенная деятельность, направленная на анализ того, как меняются риски и уязвимости с течением времени.
- **Способность к реагированию** подразумевает принятие мер по сокращению рисков на каждом уровне по мере выявления и обнародования негативных тенденций. Это может осуществляться посредством принятия предсезонных мер по смягчению последствий возможных бедствий, эвакуации населения или возникновения рефлекса ухода от решения проблемы, в зависимости от того, насколько заблаговременно поступает предупреждение об опасности.
- **Информационное взаимодействие** для передачи предупреждений об опасности преобразует информацию, полученную в ходе мониторинга, в



предупреждения, требующие определенных действий со стороны тех людей, которые нуждаются в этой информации и готовы ее услышать.

Приведенные выше четыре компонента упрощены и несколько адаптированы по сравнению с теми, что были опубликованы Платформой по продвижению раннего оповещения офиса ООН по уменьшению опасности бедствий (размещена в интерактивном доступе с 2006 года, когда было начато осуществление Международной программы раннего оповещения). С практической точки зрения, полезно отделить сбор первичных данных и научный анализ (мониторинг и предсказание/прогнозирование) от компоненты информационного взаимодействия. Мониторинг (вместо мониторинга и оповещения) - это процесс, длящийся во времени, который отслеживает индикаторы и пороги для генерирования (с научной строгостью и учетом местной значимости) важной информации о рассматриваемых условиях; *информационное взаимодействие с целью распространения информации об опасности*, опираясь на эту информацию, преобразует ее в доступные для понимания сообщения, направляемые сообществам, которые подвергаются риску. Поскольку для выполнения этих двух задач необходимы специалисты с очень разной квалификацией, имеет смысл провести четкое различие между мониторингом информации и формированием предупреждений. По той же самой причине важно выявить тех специалистов, которые обладают междисциплинарными знаниями, что может помочь сократить существующую «пропасть» между этими двумя компонентами.

Еще одним отличием от первоначальной схемы, предложенной офисом ООН по уменьшению опасности бедствий, является предположение о том, что развитие способности к реагированию должно предшествовать получению предупреждения об опасности на уровне сообществ. Учитывая то, что несправедливо направлять предупреждения об опасности сообществам, которые не имеют достаточного потенциала для того, чтобы принять необходимые меры, наилучшее решение — направить приоритетные усилия на развитие способности к реагированию задолго до того, как начинается деятельность по распространению информации об опасности.

Каждая из четырех перечисленных компонент подробно изучается в данном справочнике.

3. Развенчание мифов о раннем оповещении

Во всем мире в основе культурных мифов лежат системы верований и представлений людей об окружающем мире. Речь идет не только о мировоззрении конкретных сообществ, но также о системе представлений, которой придерживаются специалисты по уменьшению опасности бедствий/ управлению бедствиями. Их представления об окружающем мире дают либо ложное чувство надежды, либо обуславливают неэффективные действия перед лицом опасности. В данном разделе кратко рассматриваются несколько мифов, которые будут ограничивать эффективность систем оповещения, если их не развенчать. Национальные общества и неправительственные организации должны предпринимать необходимые усилия для развенчания перечисленных мифов в рамках своих контактов с национальными и местными службами местного уровня, осуществляющими деятельность по планированию.

Наиболее распространенные мифы, связанные с ранним оповещением, делятся на следующие две категории: 1) информация (время, источник или содержание предупредительного сообщения) и 2) реагирование на полученные предупреждения. Наиболее распространенные мифы описаны в Таблице 3. Для каждого мифа дан комментарий, поясняющий, почему он является ложным или необоснованным. Наряду с этим, в последней колонке даются руководящие указания о том, какие действия в рамках СРО гарантируют то, что указанный миф остается мифом.

*2 Первоначально
Офис ООН по
уменьшению опасности
бедствий предлагал
следующие четыре
компоненты: знание
рисков, мониторинг
и оповещение,
распространение
знаний/информационное
взаимодействие
и способность к
реагированию*

Таблица 3: Развенчание мифов о раннем оповещении СРО на базе сообществ

Миф	Почему этот миф безоснователен	Меры по раннему оповещению, позволяющие развенчать данный миф
Оценка и планирование		
Миф: Информирование общественности может ухудшить ситуацию	Иногда официальные лица не хотят передавать полученную информацию общественности до прояснения ситуации. Опыт и исследования показывают, что при наличии достоверной угрозы лучше сообщить об этом людям, что позволит им принять необходимые меры. Экономический, политический, правовой и моральный ущерб, а также ответственность за несообщение информации в ситуации, когда она могла быть доведена до сведения населения, зачастую оказываются слишком высокими. Основная задача заключается в том, чтобы удостовериться, что люди готовы действовать на основании полученной информации.	Действия по раннему оповещению: Обеспечение непрерывности потока информации по мере наступления бедствия — а именно предоставление данных о бедствии по мере раскрытия новых фактов — помогает изменить первоначальные директивы соответственно изменению обстоятельств. Все понимают, что директивы по осуществлению защитных мер не могут оставаться неизменными в то время, когда масштабы бедствия также меняются. Население будет следить за тем, как разворачивается бедствие и соотносить свои действия с получаемой информацией по мере прояснения новых фактов и изменения ситуации.
Миф: информация должна быть максимально краткой	Если информация сжата, население не сможет получить достаточно подробные сведения, касающиеся возможности обеспечить его безопасность. Страх известного лучше, чем страх неизвестного. Разумный объем точной информации способен положить конец спекуляциям. Предупреждения об опасности не подчиняются правилу 30 секунд, существующему для коммерческой сферы; сообщения должны быть краткими и полными.	Действия по раннему оповещению: Предоставлять информацию по мере того, как она становится доступной, особенно в случае недостоверных событий. Предупреждение — это одна из форм диалога, помогающая людям конструктивно бороться с неопределенностью. В свободном обществе в условиях больших потоков информации люди привыкли к ее переработке. Если информация оказывается недоступна, зачастую возникают предположения, что кто-то старается ее намеренно скрыть.
Миф: Единственный источник информации наиболее эффективен	Официальные лица считают, что распространение чрезвычайной информации должно осуществляться устами одного единственного уполномоченного лица, обладающего техническими полномочиями. Вопреки этой логике, отдельные лица и сообщества, подвергающиеся опасности, будут искать информацию из различных источников. Использование разных источников помогает людям триангулировать полученные данные и находить подтверждения полученным предупреждениям, что вселяет в них большую веру в достоверность поступающих сообщений.	Действия по раннему оповещению: Даже единичное ведомство, осуществляющее усилия по раннему оповещению, нуждается в надежных источниках для передачи важнейших сообщений. Различные ораторы могут озвучивать одни и те же или похожие сообщения.
Миф: Информации достаточно	Нынешнее поколение ежедневно «поглощает» столько информации, что порой невозможно определить, на основании какого из полученных сообщений следует действовать.	Действия по раннему оповещению: разработайте все четыре компонента СРО. Развитие способности к реагированию — раннее оповещение — должно предшествовать или, по меньшей мере, сопровождать предоставление информации.
Реагирование на предупреждения об опасности		
Миф: Волки...(после ложных предупреждений население будет игнорировать предупреждения)	Исследования показывают, что эффективность общественного реагирования на предупреждения об опасности не снижается, если такие предупреждения поступают нечасто и имеют четкую аргументацию.	Действия по раннему оповещению: необходимо добиться понимания сообществом того, что ложные предупреждения возникают от неизбежной неопределенности (см. руководящие принципы ниже), а не вследствие непрофессиональной работы специалистов

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Миф: Коллективная паника	Коллективная паника возникает сравнительно редко. Как правило, получив предупреждение об опасности, люди занимаются рациональной деятельностью, направленной на смягчение последствий бедствий даже в тех случаях, когда они очень напуганы. Исследования показывают, что паника возникает только в условиях замкнутого пространства, отсутствия ясных маршрутов эвакуации и наличия сиюминутной угрозы.	Действия по раннему оповещению: Настаивайте на том, чтобы население использовало четко обозначенные маршруты эвакуации, чтобы получить доступ к заранее оборудованным убежищам. Регулярно проводите учения. Своевременное и эффективное оповещение населения может сыграть важную роль в деле снижения риска возникновения паники в чрезвычайной ситуации. Эффективное руководство действиями населения также снизит масштабы паники.
Миф: Незамедлительные действия и неукоснительное подчинение инструкциям	Люди не реагируют на первые поступившие предупреждения, по меньшей мере, не делают это незамедлительно. Как правило, они стараются перепроверить информацию с соседями, друзьями, коллегами и СМИ и сопоставить полученные данные. Исследования показывают, что люди не склонны неукоснительно следовать инструкциям, если только основания для этого не содержатся в самом предупреждении. Они будут триангулировать информацию до тех пор, пока это основание не станет для них очевидным.	Действия по раннему оповещению: Учитывайте эту задержку при составлении информационных стратегий. Настаивайте на многократном повторении одних и тех же сообщений, поскольку чем чаще люди будут слышать сообщения, тем больше вероятность того, что они ему поверят и станут действовать на его основании.

4. Международные политические и правовые основы раннего оповещения

3 Таким же образом Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое государствами, являющимися участниками Женевских конвенций, в 2007 году призывает государства «ввести в практику процедуры для содействия быстрому обмену информацией о бедствиях, включая возникающие угрозы, которые могут спровоцировать бедствия, с другими государствами и оказывающими помощь гуманитарными организациями в должном порядке, включая координатора чрезвычайной помощи ООН.»

Раннее оповещение — это глобальная политическая и правовая необходимость, подразумеваемая Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию 1992 года, Иокогамской стратегией 1994 года и Хиогской рамочной программой действий 2005 года. Она также предусмотрена обязательствами в области прав человека большинства стран в соответствии как с международным, так и с национальным правом, включая, среди прочих, право на жизнь, равенство и здоровье. Для Красного Креста и Красного Полумесяца необходимость осуществления деятельности в области раннего оповещения подчеркивается в нескольких основных стратегических документах.

Принципы 18 и 19 оригинальной Рио-де-Жанейрской декларации относятся к «обязанности государств информировать», включая незамедлительное оповещение, о любых «бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые могут привести к внезапным пагубным последствиям для окружающей среды», а также «заблаговременное и своевременное информирование и предоставление актуальной информации потенциально пострадавшим государствам о той деятельности, которая может повлечь за собой значительные разрушительные трансграничные последствия для окружающей среды». Большинство угроз в сфере окружающей среды подпадает под эту категорию, требуя раннего оповещения на межгосударственном уровне. Необходимо особо отметить Принцип 10 Рио-де-Жанейрской Декларации, который призывает к участию всех заинтересованных граждан в решении экологических вопросов, а также требует, чтобы отдельные лица получали «соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которой владеют государственные власти».

Иокогамская стратегия 1994 года настаивала на совершенствовании систем раннего оповещения, внедрении экономически-эффективных технологий и даже призвала к Международному десятилетию для создания Трастового фонда по уменьшению масштабов природных катастроф для финансирования «деятельности по созданию и укреплению систем раннего оповещения в подверженных бедствиям развивающихся странах — и особенно наименее развитых, не имеющих выхода к морю и маленьких островных развивающихся государствах».

В 2005 году ЗДВ добавил человеческое измерение к политическим обязательствам по развитию систем раннего оповещения, повысив уровень ответственности не между государствами, а между национальными правительствами и сообществами, которые подвергаются риску. Как правило, задача по обеспечению «централизации тех, чьи предупреждения являются своевременным и понятным тем, кто подвергается риску,

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

принимая в расчет демографические, гендерные, культурные и иные характеристики целевой аудитории, обеспечивающие защиту средств к существованию, включая руководящие указания относительно того, как следует действовать, получив предупреждения, а также поддержку эффективных операций теми, кто руководит действиями по борьбе с бедствиями и ответственен за принятие решений” должна решаться в рамках СРО. В этой связи, приоритетное внимание уделяется компоненте информационного взаимодействия для передачи предупреждений об опасности в рамках СРО. Истинное значение “централизации людей” в рамках ЗДВ, однако выходит за рамки концепции сообщества как получателя информации и также охватывает ситуации, в которых сообщество может испытывать потребность в выполнении роли субъекта, осуществляющего генерацию информации по раннему оповещению.

Несмотря на то, что эффективная СРО активно содействует реализации всех пяти приоритетов деятельности ЗДВ, раннее оповещение в особой степени соотносится с Приоритетом 2: “Выявлять, оценивать и вести мониторинг рисков наступления стихийного бедствия и расширять масштабы системы раннего оповещения”. Данный приоритет, в первую очередь, подразумевает компоненты знания рисков и мониторинга СРО и не относится к компоненте “способность к реагированию”. Приоритет 5 ЗДВ: «Повышать готовность к бедствиям для эффективного реагирования на всех уровнях» в равной степени важен для обеспечения эффективности системы раннего оповещения. Здесь, будучи включенным в компоненту «способность реагировать», вновь становится актуальным понятие МФОККиКП «раннее оповещение > раннее реагирование» на базе сообществ. Задача по созданию, поддержке и обновлению СРО на всех уровнях входит в сферу полномочий правительства.

Приоритетная область 2 (часть iii) призывает к созданию «институциональных возможностей для обеспечения полномасштабной интеграции СРО в правительственную политику, процессы принятия решений и системы управления действиями по борьбе с бедствиями как на национальном, так и на местном уровне, которые должны подвергаться регулярному системному тестированию и оценке эффективности». В то время как многие страны законодательно установили, какие уполномоченные органы несут ответственность за передачу предупреждений об опасности, лишь в незначительном количестве случаев функции, роли и обязанности каждой инстанции в процессе мониторинга и распространения информации об опасности четко прописаны в законодательстве или правительственной политике. Особые области, где заметны наибольшие пробелы, на которые НО могут пожелать обратить свое внимание с целью проведения коррекционной работы, были выявлены в «Части 2 Серии руководящих указаний по гуманитарной дипломатии МФОККиКП: правовые вопросы в области управления действиями по борьбе с бедствиями и чрезвычайными ситуациями в области здравоохранения».

Учитывая то, что раннее оповещение — это обязанность национальных правительств, выступая в роли помощников органов государственной власти в сфере уменьшения опасности бедствий, НО прибегают к раннему оповещению как к инструменту для защиты жизни, здоровья и средств к существованию. Такая расстановка приоритетов находит поддержку в Стратегии-2020 МФОККиКП. Ее стратегическая цель 1 гласит следующее: «Надежные системы раннего оповещения играют ключевую роль в защите максимального числа жизней, а также объектов собственности и средств к существованию. Направление деятельности 2, обозначенное в том же документе («Осуществление гуманитарной дипломатии в целях предотвращения и уменьшения уязвимости в глобализованном мире»), призывает к «действиям по устранению глубинных причин страданий и предотвращению или уменьшению будущих уязвимостей, конфликтов и кризисов путем осуществления раннего оповещения по мере выявления существующих угроз». Более того, Итоговая цель 3.1 28-й Международной конференции МФОККиКП (июнь 2003 года) устанавливает, что «... меры по минимизации последствий бедствий включают ... практическую реализацию СРО». Сеть Красного Креста и Красного Полумесяца имеет уникальную возможность для того, чтобы содействовать развитию системы раннего оповещения сообществ посредством осуществления своей вспомогательной роли, привлечения широкой сети добровольцев и обеспечения их доступа к сообществам, подвергающимся серьезному риску. Являясь помощниками органов государственной власти в гуманитарной области, НО имеют особые партнерства на всех уровнях, что позволяет им оказывать помощь органам государственной власти в защите жизни и здоровья людей. Для некоторых национальных обществ деятельность в сфере раннего оповещения может составлять значительную часть их усилий по выполнению своей роли помощника органов государственной власти.

Все неправительственные организации, занимающиеся проблемами уменьшения опасности бедствий/управления действиями по борьбе с бедствиями могут также рассматривать раннее оповещение как один из многих важных элементов своей работы.

Передовой опыт:

проект национальной политики Эфиопии по управлению действиями по борьбе с бедствиями особым образом признает важность СРО на уровне сообществ.

5. Институциональные системы раннего оповещения

В усилиях по раннему оповещению участвуют разные инстанции. Составление полного перечня таких инстанций выходит за рамки целей данного справочника. В этом разделе мы кратко изучим, какие основные инстанции имеют мандат для осуществления деятельности в рамках СРО, а также компоненты СРО, поддержку которых они осуществляют. В конце данного раздела будут подробно рассмотрены роли различных элементов гражданского общества на каждом уровне СРО.

Несмотря на то, что сообщества часто рассматриваются как «последний рубеж» СРО, целесообразнее рассматривать их в качестве «первого рубежа», куда, в первую очередь, должна направляться информация об опасности, на основании которой должны осуществляться необходимые действия. Хорошо информированные сообщества осведомлены о наиболее серьезных рисках. Сообщества являются первым рубежом реагирования в защите своих средств к существованию и наиболее уязвимых категорий граждан. Многие сообщества обладают высоким уровнем мотивации и способны самостоятельно управлять СРО на местном уровне, не дожидаясь информации или предупреждений извне. Другие сообщества привыкли получать данные мониторинга или информацию об опасности и только после этого организовывать или реализовывать комплекс соответствующих ответных мер. Национальные общества, а также различные категории добровольцев являются одним из связующих звеньев с сообществами, которые подвергаются риску.

Гражданское общество состоит из множества элементов и групп, включая Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, международные и национальные неправительственные организации, а также общественные организации. Это те институты, мандаты которых подразумевают оказание помощи правительствам в деле поддержки населения соответствующих стран. В рамках СРО организации гражданского общества играют роль важного связующего звена между техническими научными агентствами, национальными правительствами и сообществом, включая широкую базу добровольцев, от которой в значительной мере зависит сообщество. Они имеют важное отличительное преимущество, обладая глубокими знаниями о конкретных сообществах, а также имея возможность разъяснять населению информацию по раннему оповещению, собранную за рамками сообщества. Во всем мире представители гражданского общества управляют проектными усилиями в области создания СРО, многие из которых тщательно вписаны в более широкие программы по уменьшению опасности бедствий. Как сказано выше, национальные и местные власти, имеют обязательство обеспечить защиту всех жителей от рисков жизни и здоровью. Национальные СРО являются инструментами по борьбе с многочисленными угрозами, которые могут быть использованы властями для выполнения этих обязательств. Национальные СРО принимают самые разнообразные формы и различаются по своим масштабам. Это могут быть автономные особые отряды или отдельные специалисты, работающие в разных министерствах и ведомствах. Национальные, региональные и местные законы должны обеспечивать наличие четкого мандата государственных институтов в сфере СРО на всех уровнях, регламентирующего выделение достаточных средств для осуществления их обязательств. Необходимо также, чтобы в законодательстве содержалось требование учета мнений членов сообществ и гражданского общества в процессе планирования и реализации соответствующих усилий на всех уровнях. Государственные институты должны нести ответственность за обеспечение того, чтобы СРО охватывали все слои населения, подвергающегося риску, и своевременное осуществление всех необходимых мер. К числу субъектов, участвующих в системе раннего оповещения, относятся национальные институты/отряды по уменьшению опасности бедствий/управлению действиями по борьбе с бедствиями, а также метеорологическая, гидрологическая служба и служба здравоохранения. Национальные СРО и/или их службы, как правило, имеют своих представителей на субрегиональном уровне, и особенно в тех районах, которые в наибольшей степени подвержены риску.

Существует значительное количество общемировых и региональных специализированных научных агентств, мандат которых подразумевает ведение

4 Несмотря на то, что НО Красного Креста и Красного Полумесяца являются помощниками органов государственной власти своих стран, а МФОККиКП является международной организацией, Движение включено в этот список, поскольку гражданское общество является основой его мандата.

5 Более полный инвентарный список глобальных, региональных и национальных СРО дается в издании UNEP EWS: State of the Art Analysis and Future Directions by V. Grasso. http://na.unep.net/siouxfalls/publications/Early_Warning.pdf

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

мониторинга условий окружающей среды, медицинских и социальных условий и/или предоставление своевременных прогнозов и предупреждений. Численность таких технических служб все время меняется. Многие из них напрямую связаны с исследовательскими институтами, международными и региональными органами и подразделениями ООН и оказывают услуги, которые соотносятся с требованиями, выдвигаемыми по отношению к обращениям об оказании гуманитарной помощи. Несмотря на то, что такие службы могут оказывать материальную поддержку разным слоям населения в рамках целевых усилий (включая ценную техническую помощь и оборудование для НО, неправительственных организаций и даже сообществ), некоторые из них воспринимаются как инстанции, обслуживающие потребности своих стран-доноров, или же стран, в которых они работают. В любом случае, большинство из них предоставляют полезную и доступную техническую информацию в интерактивном режиме, которая должна быть интегрирована в национальные и местные усилия по развитию СРО. В Таблице 4 суммирована лишь часть этих усилий. Данные приведены по основным наблюдаемым угрозам.

Угроза	Глобальные субъекты, участвующие в процессе мониторинга СРО
Суровые погодные условия/ ураганы	<ul style="list-style-type: none"> • Всемирная метеорологическая организация предоставляет своим государствам-членам (189 государств/территорий-членов) информацию по наблюдению за гидро-метеорологическими угрозами, мониторингу, прогнозированию и возможностям оповещения, включая региональные специализированные центры http://severe.worldweather.org/; www.wmo.int • Гавайский университет www.solar.ifa.hawaii.edu/Tropical/tropical.html • МФОККиКП в партнерстве с Международным исследовательским институтом Климата и общества http://iridl.ldeo.columbia.edu/maproom/.IFRC/.Forecasts/
Наводнения и оползни	<ul style="list-style-type: none"> • Дартмут www.dartmouth.edu/~floods • Ифнет www.internationalfloodnetwork.org/03_f_info.html • Международный консорциум по изучению оползней http://icl.dpri.kyoto-u.ac.jp/Landslides%20Alert.html
Засуха	<ul style="list-style-type: none"> • Гуманитарная служба раннего оповещения www.hewsworld.org/drought/ • Глобальная система информации и раннего оповещения www.fao.org/giews/english/index.htm • Бенфилдский центр изучения угроз http://drought.mssl.ucl.ac.uk/drought.html • Система раннего оповещения о возможном голоде www.fews.net/
Пожары на неосвоенных территориях	<ul style="list-style-type: none"> • Экспериментальный центр прогнозирования климата • Global Fire Monitoring Center www.fire.uni-freiburg.de • Служба картографирования пожаров на неосвоенных территориях (университет Мэрилэнд) http://maps.geog.umd.edu/default.asp
Землетрясения, извержения вулканов, цунами	<ul style="list-style-type: none"> • Программа геологических исследований США и изучения глобального вулканизма http://earthquake.usgs.gov/eqcenter/recenteqswww/catalogs/caprss1days2.5.xml www.volcano.si.edu/reports/usgs/ • Геофон www.gfz-potsdam.de/geofon/new/rt.html • ЮНЕСКО/Межправительственная океаническая комиссия http://ioc3.unesco.org/indotsunami/ • Всемирная служба наблюдения за цунами в Тихом океане www.prh.noaa.gov/ptwc/
Эпидемии/здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> • Всемирная организация здравоохранения www.who.int/csr/outbreaknetwork/en/
Конфликты	<ul style="list-style-type: none"> • Континентальная СРО Африканского Союза для оповещения населения о конфликтах

Число региональных технических центров также растет. Региональная интегрированная СРО о многочисленных угрозах для стран Азии и Африки – интересный пример многоуровневых усилий по раннему оповещению на двух континентах, выходящих к Индийскому океану. Африканский центр метеорологических приложений для развития готовит климатические и сезонные информационные продукты, которые по контракту предоставляются МФОККиКП.

Внутри системы ООН многие субъекты вносят активный вклад в развитие системы раннего оповещения; ряд из них упомянуты в таблице 4. Большинство таких субъектов осуществляют мониторинг угроз в соответствии с их особым техническим мандатом.

Всемирная метеорологическая организация уделяет особое внимание атмосферным угрозам (в партнерстве с новой инициативой, которой руководит Глобальная сеть климатических служб). ВОЗ отслеживает угрозы в сфере здравоохранения, в то время как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций в сотрудничестве с Мировой продовольственной программой ведут мониторинг угроз, связанных с голодом, дефицитом продовольствия, а также более общими аспектами отсутствия продовольственной безопасности и угрозы потери средств к существованию. ЮНЕСКО также поддерживает ряд усилий в сфере раннего оповещения в области водных ресурсов и океанографии. В числе других субъектов, содействующих развитию СРО, - Международная стратегия по уменьшению опасности бедствий, Программа развития ООН/Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению и УВКБ ООН.

К числу доноров и развитых стран, осуществивших значительные инвестиции в развитие системы раннего оповещения на сегодняшний день, относятся Генеральный директорат по гуманитарной помощи и гражданской защите Европейской комиссии (ECHO) и его программа обеспечения готовности к бедствиям (DIPECHO), Швеция (MSB), Германия (GIZ), Норвегия, Япония (JICA), Великобритания и США (USAID).

На институциональном уровне необходима координация действий для достижения высокой эффективности СРО на разных уровнях, где осуществляются действия. На рисунке 2 для каждого уровня (локального, национального и регионального/глобального) описаны основные институциональные мандаты, касающиеся развития СРО. Важно помнить о том, что важнейшей целью СРО является защита интересов сообществ и отдельных граждан, подвергающихся риску, кем бы они ни были. Несмотря на разнообразие ролей, характерных для каждого уровня, все они должны преследовать эту общую цель.

Рисунок 2: Целостная роль для специалистов-практиков, работающих в сфере создания СРО





В.

Междисциплинарные вопросы: руководящие принципы

Цель данной главы — познакомить читателя с общими руководящими принципами, которые должны помочь ему в определении эффективности усилий по созданию СРО в регионе или стране на разных уровнях (от национального уровня до уровня сообществ). Предлагаемые принципы составлены по итогам изучения усилий по развитию СРО во всем мире. В этой и следующей главе передовой опыт и извлеченные уроки даются как примеры деятельности во многих странах и регионах.

Как сказано выше, НО могут внести весомый вклад в спасение человеческих жизней посредством осуществления программ СРО. Однако до того, как сосредоточиться на развитии или укреплении своей роли в данной области, НО должны удостовериться, что они полностью понимают существующие риски и знают, как им противостоять. Важнейший вопрос заключается в том, имеют ли они потенциал для того, чтобы неизменно удовлетворять ожидания, которые существуют в их отношении. Эти ожидания могут быть моральными, политическими и правовыми.

Руководящий принцип 1: Интеграция усилий по уменьшению опасности бедствий и систем раннего оповещения (УОБ-СРО) не является единичной мерой

Усилия по созданию СРО не являются успешными или устойчивыми, если рассматриваются как единичная мера. Для того, чтобы СРО была эффективной: она должна быть вписана в более масштабные усилия по уменьшению опасности бедствий и управлению действиями по борьбе с бедствиями. Создание СРО на любом уровне вне четкой связи с другими усилиями по уменьшению опасности бедствий/ управлению действиями по борьбе с бедствиями и соответствующими организациями неизбежно приведет к неэффективности и неустойчивости конечных продуктов и снизит их общую результативность (потеря человеческих жизней и средств к существованию).

Разработка и поддержка СРО, даже если их стоимость невысока в сравнении с высокотехнологичными системами, требует значительных инвестиций, затрат времени и ресурсов и не должна осуществляться без тщательного учета альтернатив и их последующей устойчивости. На любом уровне СРО получают дополнительные преимущества, если будут реализованы в рамках более всеобъемлющих программ по уменьшению опасности бедствий. Почти во всех регионах есть ресурсы, которые могут быть использованы для расширения существующих СРО или осуществления усилий по их созданию. В большинстве случаев организации, занимающиеся проблемами уменьшения опасности бедствий, уже осуществляют многие виды деятельности, формирующие составные элементы СРО (некоторые из этих видов деятельности описаны в главе С). С учетом этого, конечная цель заключается в том, чтобы разработать пакет устойчивых мер по УОБ, отвечающий потребностям, выявленным правительствами и/или сообществами путем привлечения соответствующих структур в рамках национальной системы.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Передовой опыт:

Различные уровни интегрированы и взаимосвязаны в рамках Никарагуанской национальной СРО. Это стало возможным благодаря поддержке национальных и муниципальных органов власти, Красного Креста Никарагуа, партнерских национальных обществ (Испанского, Итальянского и Голландского Красного Креста), неправительственных организаций, представителей частного сектора и отдельных сообществ. Такое сотрудничество регламентируется национальным законом Никарагуа 337, принятым в 2000 году, и декретом о его вступлении в силу. Официальное название данного правового акта - Закон, регламентирующий учреждение национальной системы предотвращения стихийных бедствий, смягчения их последствий и реагирования. Институт INETER (Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales/ Никарагуанский институт территориальных исследований) занимается мониторингом наводнений в бассейнах рек Эскондидо и Вава, цунами (в Сан Рафаэль дель Сур-Манагуа и Коринто-Чинандега) и извержений вулканов (в Леоне, Чинандега и на острове Оментепе). Эти системы раннего оповещения входят в центральноамериканскую сеть мониторинга и являются многоуровневыми. Подготовка предупреждений об опасности, подразделяющихся на три уровня, входит в сферу полномочий правительства. Сообщества активно участвуют в развитии своего потенциала в области чрезвычайного реагирования (составление планов эвакуации, создание географических карт и разметка маршрутов эвакуации) и расширении возможностей информирования населения об опасности (получение информации, ее кодирование и распространение сигналов тревоги на уровне сообществ). Эти усилия осуществляются силами 80 добровольцев Никарагуанского Красного Креста, осуществляющих работу с населением. К числу институтов, участвующих в финансировании данного вида деятельности относятся COMUPRED (Муниципальный комитет по предотвращению опасности бедствий и смягчению их последствий), а также ряд организаций, активно работающих на местном уровне - COSUDE, ECHO, IDB, JICA и др.

**Руководящий принцип 2:
Стремиться к координации действий
на разных уровнях: местном,
национальном и региональном/
глобальном**

5 Более полный инвентарный список глобальных, региональных и национальных СРО дается в издании UNEP EWS: State of the Art Analysis and Future Directions by V. Grasso. [http://na.unep.net/siouxfalls/publications/ Early_Warning.pdf](http://na.unep.net/siouxfalls/publications/Early_Warning.pdf)

Также как не стоит отделять и изолировать СРО от других более интегрированных программ по уменьшению опасности бедствий, СРО будет процветать на каждом уровне, если все другие уровни будут работать эффективно. Координация действий между всеми этими уровнями является залогом успешной деятельности по обеспечению защиты человеческих жизней и средств к существованию. Таблица 5 описывает различные вспомогательные роли Красного Креста/Красного Полумесяца и НПО в рамках СРО на базе сообществ. Даются примеры того, что можно ожидать от полностью функциональной СРО на каждом уровне. В левой колонке рассматривается вариант автономно работающей СРО, а в правой – полностью интегрированной.

Уровни СРО	Автономно работающая СРО	СРО, интегрированная с другими уровнями
Сообщество	Жители самостоятельно ведут наблюдение за уровнем воды в реке и проводят эвакуацию при достижении водой определенного уровня, тем не менее районные и национальные власти не имеют информации о текущей ситуации и не осуществляют никаких мер для оказания помощи в проведении гуманитарных операций и осуществлении программ восстановления.	Жители заблаговременно узнают о наиболее вероятных днях неизбежных ураганов, триангулируют эту информацию с показаниями метеорологических приборов на местах, и имеют возможность спасти свои средства у существованию, а также обеспечить защиту человеческих жизней. Существуют апробированные планы по осуществлению необходимых действий в случае получения предупреждения об опасности.
Национальный	Национальные институты начинают работу по развитию потенциала в области СРО, однако обладают лишь малым числом станций метеорологического наблюдения.	Представители Национальной метеорологической службы получают поддержку от национальных обществ и неправительственных организаций, чтобы получить возможность посещения опасных районов, где нет метеорологических станций и изучить, какие элементарные возможности для мониторинга условий окружающей среды могут быть использованы сообществами. После анализа данных на местах, они направляются в национальный архив и систему предупреждения на национальном уровне.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Региональный	Эффективный мониторинг наводнений проводится на уровне регионально СРО, тем не менее региональные структуры не принимают в расчет более высокий уровень прогнозов, отражающий изменения условий, которые могут повлиять на ситуацию на местах и не передают своевременных предупреждений на систематической основе каждой из стран, расположенной ниже по течению реки.	Регион имеет возможность получать климатические прогнозы и совершенствовать региональные инструменты для борьбы с наводнениями в окрестностях озера Гласье. Он также вводит в эксплуатацию интерактивную систему оповещения, которая одновременно предупреждает все заинтересованные страны о неминуемых событиях.
Международный или глобальный	Благодаря высоким технологиям удается получить впечатляющие высокоточные сезонные прогнозы по поводу возможной засухи. Страны, подвергающиеся риску могут не получить эту информацию, пока население сообществ, находящихся в зоне риска, поголовье скота и урожай не ощутят на себе негативного влияния стихии.	Сезонные климатические прогнозы предлагаются для использования на национальном уровне в доступной форме, наряду с этим проводятся национальные учения. Учреждаются Фонды помощи (такие как Фонд чрезвычайной помощи при бедствиях (DREF)), в то время как в регионах, находящихся в непосредственной близости от опасных зон, организуется заготовка предметов первой необходимости в ситуации, когда стихийное бедствие неизбежно.

Ответственность за обеспечение защиты населения посредством усилий по созданию, обслуживанию и обновлению СРО, ложится на плечи правительства. Даже если на местном уровне создается эффективная система раннего оповещения, правительство каждой страны должно координировать местные усилия для обеспечения всеобъемлющего охвата СРО для защиты человеческих жизней и средств к существованию. Эта задача должна быть делегирована различным государственным ведомствам на законодательном и политическом уровне с выделением необходимых ресурсов. Как сказано выше, национальные общества выполняют роль помощников органов государственной власти в реализации этой задачи. Партнерские НПО, цель которых – разработать устойчивые программы по УОБ, должны также стремиться к укреплению потенциала национальных усилий по созданию СРО.

На национальном уровне национальным обществам и НПО может быть полезным укрепить государственные СРО для сбора, анализа и интерпретации информации, а также составления прогнозов на основе глобальных или региональных данных мониторинга, аналогичных тем, что предоставляют Региональные форумы по наблюдению за климатической ситуацией.

7 В случае землетрясений существует множество возможностей разделить финансовую ответственность за обеспечение работы СРО между государством и системами оповещения местного уровня.

Передовой опыт:

В 2007 году в Западной Африке было подготовлено первое упреждающее обращение о предоставлении финансирования на подготовку сезонных климатических прогнозов (финансирование было позднее получено от Фонда чрезвычайного реагирования при бедствиях (DREF)). МФОККиКП одобрил решение о заблаговременном выделении 750,000 долларов США на борьбу с наводнениями и последствиями сильных ливневых дождей, что позволило заранее приобрести предметы первой необходимости, провести подготовку добровольцев и начать реализацию планов действий на случай ЧС. Были получены прогнозы, предвещавшие высокий уровень осадков в регионе. В результате этого перед финансовыми донорами, организациями, осуществляющими деятельность по УОБ и управление действиями по ликвидации последствий бедствий, возникли новые задачи. Благодаря этому, удалось спасти многие жизни, сократить время экстренного реагирования и обеспечить более эффективное использование ресурсов.

Передовой опыт:

В Сьерра-Леоне (Проект по расширению потенциала в сфере координации действий по ликвидации последствий бедствий в Западной Африке, 2008-2012 гг.), несмотря на отсутствие национальной СРО, а также метеорологической службы, обладающей возможностями распространения предупреждений об опасности, систематическое участие органов власти, представленных национальным Комитетом по управлению рисками бедствий, проводит тренинги по вопросам функционирования Континентальной системы раннего оповещения (КСРО) в двух странах. Это позволило обеспечить более глубокое понимание необходимости использования лично-ориентированных подходов в рамках СРО и координации усилий с национальной СРО.

Извлеченные уроки:

Несмотря на значительные успехи в подготовке сезонных прогнозов, они остаются неточными и вероятностными. Тем не менее, могут произойти и происходить события, имеющие низкий уровень вероятности. В период с декабря 2009 по февраль 2010 года Национальное общество Красного Креста Монголии тесно сотрудничало с Международным научно-исследовательским институтом по изучению климата и его влияния на развитие сообщества, однако информация, полученная в ходе мониторинга (в частности, 20% вероятность наступления суровых холодов), не послужила руководством к осуществлению мер раннего реагирования. В мае следующего года правительство объявило о введении чрезвычайного положения, в период действия которого погибло 8,4 миллиона голов скота. Оглядываясь назад, необходимо отметить, что этот низковероятностный прогноз должен был быть воспринят как руководство к действию, учитывая высокий уровень уязвимости населения в условиях холодной зимы, с последствиями которой Монголия столкнулась после летней засухи, когда выгорели многие пастбища и снизились объемы заготовки сена для прокорма домашнего скота.

Руководящий принцип 3: Настаивать на внедрении СРО с учетом многих вариантов возможных опасностей

В централизованную СРО должна стекаться вся информация - данные о принятых мерах и распространенных предупреждениях по всем угрозам, актуальным для заданной территории. При этом, особое внимание должно уделяться вопросам жизнестойкости и уязвимости. Это не значит, что все составляющие централизованной СРО должны быть задействованы применительно к каждой из угроз. Основная задача — обеспечить эффективность, понимание и разработку различных идей по всем подсистемам, что обеспечит координацию общих действий и ограничит ненужное дублирование усилий.

СРО, обеспечивающая учет множественных угроз, обладает многими преимуществами. Наиболее важное заключается в том, что такая система, по определению, разрабатывается на базе систематического анализа и приоритизации угроз, которым подвержена та или иная страна или сообщество. Это означает, что настало время систематического учета многих угроз и выявления тех из них, что являются наиболее разрушительными и в наибольшей степени поддаются смягчению в рамках СРО. Такой интегрированный и всесторонний подход создает более прочное основание для СРО. Создание СРО, учитывающей множественные угрозы, также обладает преимуществами в результате:

- Более стабильного уровня функционирования СРО в течение всего года: в менее опасный период, когда одна из угроз ослабевает, наличие другой определяет необходимость мониторинга ситуации. Когда две угрозы теряют сезонную актуальность (например, наводнение в засушливое время), можно продолжать вести мониторинг уровня уязвимости (или жизнестойкости).
- Большой эффективности ограниченных кадровых и финансовых ресурсов: централизация СРО на любом уровне минимизирует потребности в техобслуживании системы и содействует уменьшению числа необходимых сотрудников/добровольцев. Например, отслеживание индикаторов для единственной угрозы может не требовать полной занятости сотрудника.
- Большой ясности: объединение всех усилий в рамках централизованной СРО может сократить масштабы неразберихи по вопросу о том, где искать информацию по раннему оповещению.

Различные угрозы имеют разные особенности, разные временные и геополитические параметры. Тем не менее, важнейшие элементы большинства СРО одинаковы:

- потребность в проведении мониторинга и система (не инструменты) его осуществления;
- необходимость в градации уровней опасности (например, зеленый, желтый и красный) и установлении пороговых значений, за рамками которых необходимо принимать конкретные действия;
- каналы коммуникации, которые нужно использовать для распространения предупреждений об опасности.

Ниже даны несколько примеров борьбы с множественными угрозами на разных уровнях:

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Передовой опыт:

В четырех странах Азиатско-Тихоокеанского региона (Индонезии, Филиппинах, Шри-Ланке и Вьетнаме) Американский Красный Крест и Азиатский Центр по обеспечению готовности к бедствиям организовали проект под названием “Содействие интеграции предупреждений о цунами посредством укрепления СРО с учетом множественных угроз”. Цель проекта заключалась в создании и установлении и/или укреплении национальных форумов по вопросам раннего оповещения, развитию потенциала национальных обществ в подготовке различных вариантов реагирования на угрозы и распространении информации об этих вариантах среди сообществ, подвергающихся опасности.

Реализация проекта также будет содействовать развитию системы контроля, чтобы проверить функциональность и надежность СРО в сотрудничестве с национальными институтами, ответственными за раннее оповещение и координацию действий по ликвидации последствий бедствий, и профильными НПО.

Передовой опыт:

Последствия цунами 2004 года подстегнули создание Региональной интегрированной СРО с учетом множественных угроз. Данную инициативу можно рассматривать как высокотехнологичные коллективные усилия, направленные на создание СРО для 26 стран, имеющих выход в Индийский океан.

Передовой опыт:

В Индонезии в городе Семаранг (при поддержке Международной стратегии ООН по уменьшению опасности бедствий) осуществляется решение различных проблем, обусловленных множественными угрозами. К их числу относится возможное повышение уровня моря, сильные приливные волны, проблемы оседания грунта и роста численности городского населения. Данная инициатива подтверждает необходимость следить за динамикой уязвимости жителей городских районов в долгосрочной перспективе и изменением уровня рисков. Это необходимо для того, чтобы разработать систему раннего оповещения о надвигающихся угрозах в дополнение к системе информирования о внезапных бедствиях.

Извлеченные уроки:

Проанализировав последствия аномально жаркой погоды, установившейся во Франции в 2003 году, власти страны объединяют усилия Системы наблюдений за погодными условиями, Метеорологической службы Франции и Департамента безопасности Франции для осуществления наблюдений за восемью природными угрозами. В рамках этой работы используется цветовая система предупреждений об опасности. Формируемые информационные сообщения направляются в СМИ, органы местной власти и государственного управления, а также компаниям, осуществляющим электроснабжение страны, и.т.д.

Руководящий принцип 4: Систематически учитывать уровень уязвимости

Потенциальный риск представляет собой функцию двух переменных: уровня угроз и уровня уязвимости. По этой причине, если наша цель заключается в снижении риска, при создании СРО необходимо учитывать оба этих компонента - и уровень угроз, и уровень уязвимости. Исторически так сложилось, что основными задачами СРО является мониторинг и распространение предупреждений об опасностях и угрозах. Игнорирование уровня уязвимости - один из наиболее значимых недостатков СРО по всему миру.

На самом деле, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО могут не только поддерживать правительства в изучении ситуации, мониторинге, подготовке операций реагирования и распространении знаний об угрозах, но и содействовать решению проблем, обусловленных уязвимостью. При этом выбор индикаторов для оценки уровня уязвимости осуществляется так же как и при осуществлении мониторинга угроз. Можно выбрать индикаторы, определяющие рост уровня уязвимости. К их числу относится определение уровня доходов или уровня нищеты. Такие индикаторы помогут выявить нестабильные домохозяйства и определить имеющиеся ресурсы, необходимые для оказания помощи сообществам в преодолении сложных ситуаций. И уровень угроз, и уровень уязвимости изменяется

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

с течением времени и по-разному влияет на разные районы и домохозяйства.

Угрозы приходят и уходят. Не каждая из них имеет четкие временные рамки, как засуха, например. Одновременно с этим, в течение года уровень уязвимости также изменяется. Приведу всего лишь один пример – многие сообщества в странах Африки переживают “периоды голода”, когда доступ к продовольствию осложняется как в результате падения уровня производства, так и снижения покупательной способности населения. Однако даже среди тех, кто ежегодно страдает от голода, существуют домохозяйства, обладающие возможностями диверсификации дохода, что обеспечивает их большую жизнестойкость и способность к восстановлению после неизбежных природных катаклизмов.

Передовой опыт:

Инициатива “Спасите детей” (Великобритания), осуществляемая в странах Африканского Рога, свидетельствует о том, что централизованная СРО, обслуживающая сельские сообщества, позволяет получить исчерпывающую информацию по каждому региону, объединяющую данные о существующих угрозах и положении местных домохозяйств. Опыт показывает, что мониторинг уровня уязвимости, наряду с природными угрозами расширяет понимание ситуации представителями сообществ, находящимися в наиболее уязвимом положении.

Передовой опыт:

С того момента, как в 2003 году во Франции установилась аномально жаркая погода, гражданское общество, а также Красный Крест сотрудничают с Французским департаментом безопасности в рамках подготовки нового плана действий на случай аномально жаркой погоды. Осуществляется мониторинг уровня уязвимости и организуются ежедневные посещения тех, кто был внесен в списки наиболее уязвимых граждан во время предыдущих пиков жары. Представители Красного Креста приносят людям продукты/напитки, помогают им принять душ, приготовить еду, и т.д.

Передовой опыт:

В Уганде Агентство по техническому сотрудничеству и развитию координирует усилия по осуществлению проекта по рассылке смс-сообщений с целью наблюдения за уровнем уязвимости. Благодаря СРО на базе смс-коммуникации, имеется возможность отслеживать опасные тенденции в районах Амуру и Падер и составлять карты опасностей. В режиме реального времени система собирает данные о любых изменениях уровня и типа уязвимости в повседневной жизни сообществ, выявляя формирующиеся тенденции и информируя местные власти о существующих потребностях. К числу отслеживаемых индикаторов относятся данные об уровне осадков, начале пандемий и эпидемий заболеваний среди представителей уязвимых групп населения (детей, и т.д.)

Передовой опыт:

Политика в области борьбы с засухой на северо-востоке Бразилии (штат Сеара) позволила решить проблему острого дефицита воды. Тем не менее, она оказалась малоэффективной для снижения уровня уязвимости в долгосрочной перспективе. Общественные усилия жителей штата Сеара, направленные на смягчение последствий засухи, включая схемы страхования фермеров, сооружение резервуаров для сбора дождевой воды и создание СРО о засухе, дают более эффективные результаты.

Уровень угроз, равно как и уровень уязвимости необходимо оценивать наряду с анализом рисков. К числу домохозяйств, которые в наибольшей степени подвержены угрозам и имеют наибольший уровень уязвимости, неизбежно относятся те, в которых потребность в получении предупреждений СРО является наибольшей.

Важно не только предоставить своевременное предупреждение об опасности менее уязвимому сообществу состоятельных людей, в сторону которого движется циклон, но и вести мониторинг условий жизни хронически уязвимых сообществ, обладающих скудными ресурсами и средствами к существованию даже в отсутствие угроз.

Систематическая оценка уровня уязвимости обеспечивает достаточную степень чувствительности СРО, позволяющую ей распространить предупреждение об опасности даже в отсутствие измеримой или неизбежной угрозы, основываясь на одной лишь оценке уровня уязвимости.

С 2000 года последствия исключения оценки уровня уязвимости из числа инструментов СРО привели к значительному краху таких систем и стали предметом многих дискуссий на высшем уровне. Представленный ниже опыт свидетельствует о необходимости образовательных инициатив для расширения смысловой направленности СРО по всему миру и учета уровня уязвимости не как побочной, а как приоритетной характеристики СРО, наравне с уровнем угроз.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Уровень угроз, равно как и уровень уязвимости необходимо оценивать наряду с анализом рисков. К числу домохозяйств, которые в наибольшей степени подвержены угрозам и имеют наибольший уровень уязвимости, неизбежно относятся те, в которых потребность в получении предупреждений СРО является наибольшей.

Важно не только предоставить своевременное предупреждение об опасности менее уязвимому сообществу состоятельных людей, в сторону которого движется циклон, но и вести мониторинг условий жизни хронически уязвимых сообществ, обладающих скудными ресурсами и средствами к существованию даже в отсутствие угроз.

Систематическая оценка уровня уязвимости обеспечивает достаточную степень чувствительности СРО, позволяющую ей распространить предупреждение об опасности даже в отсутствие измеримой или неизбежной угрозы, основываясь на одной лишь оценке уровня уязвимости.

С 2000 года последствия исключения оценки уровня уязвимости из числа инструментов СРО привели к значительному краху таких систем и стали предметом многих дискуссий на высшем уровне. Представленный ниже опыт свидетельствует о необходимости образовательных инициатив для расширения смысловой направленности СРО по всему миру и учета уровня уязвимости не как побочной, а как приоритетной характеристики СРО, наравне с уровнем угроз.

Извлеченные уроки:

Летом 2003 года в Западной Европе установилась беспрецедентная жара. Несмотря на непрерывную рассылку предупреждений по многочисленным информационным каналам, отказ от учета индикаторов уровня уязвимости (возраст, уровень изоляции, и т.д.) привел к тому, что за менее чем две недели погибли 15 тысяч человек. Большинство погибших - пожилые люди, проживавшие в изолированных условиях и не получившие предупреждения об опасности.

Извлеченные уроки:

В Нигере продовольственный кризис 2004 и 2005 годов оказался серьезным, хоть и локальным кризисом продовольственной безопасности в регионах Северный Маради, Тахуа, Тиллабери и Зиндер в юго-восточной части страны. Кризис был обусловлен затяжными дождями, начавшимися в конце 2004 года; ущербом, нанесенным рядом пастбищ нашествием пустынной саранчи; высокими ценами на продовольствие и хронической нищетой.

Запоздалое реагирование в рамках официальной СРО в Нигере напоминает нам о том, что продовольственные кризисы во многом усугубляются лежащей в их основе нищетой и бедственным положением основных общественных служб. При этом, природные катаклизмы еще больше усугубляют ситуацию. Как писал Эйлертс (2006): "Самая ближайшая задача заключается в том, чтобы принять то обстоятельство, что мы больше не можем ограничивать мониторинг и анализ строгими соображениями "продовольственной безопасности" и продовольственного кризиса. Кризисы многих других типов во многих других областях станут причиной следующих кризисов в области продовольственной безопасности. Безусловно, определение перечня тех индикаторов, мониторинг которых не нужно вести, станет одной из наших следующих наиболее сложных задач".

Извлеченные уроки:

В период с 1999 по 2002 г. и затем в 2004-2005 гг. Монголия пережила несколько периодов сильной засухи. Когда летом 2009 года снова наступила сушь, руководство страны выразило обеспокоенность в связи тем, что суровые зимние условия снова снизят численность поголовья скота. Региональный офис Красного Креста ознакомился с местными метеорологическими прогнозами и несмотря на то, что вероятность наступления суровой зимы оценивалась в 20%, зимой 2009-2010 гг. наблюдались внезапные резкие падения температуры на фоне непрекращающихся сильных снегопадов. В результате погибло более сотни тысяч голов скота, что оставило многочисленных скотоводов без средств к существованию, и к маю 2010 года на двух третьих территории провинции было объявлено чрезвычайное положение. Несмотря на то, что Красный Крест внимательно следил за развитием ситуации, у него не было систематического подхода к отслеживанию изменений уровня уязвимости в рамках системы методических инструментов СРО. Если бы осуществлялся мониторинг хотя бы нескольких индикаторов, отражающих устойчивый рост уровня уязвимости и проводилось бы его сравнение с индикаторами роста уровня угрозы, такие действия, как обращение в Чрезвычайный фонд помощи при бедствиях помогли бы спасти сотни человеческих жизней.

Руководящий принцип 5: Разрабатывать многофункциональные компоненты СРО

Учитывая то обстоятельство, что бедствия не всегда являются предметом первоочередной озабоченности сообществ, подвергающихся риску, устойчивость СРО во многом зависит от выбора системных компонентов, которые служат

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

многочисленным целям сообщества. Во всем мире организации, занимающиеся проблемами УОБ и координации действий по ликвидации последствий бедствий, часто удивляются тому, как расставляют приоритеты сообщества, проживающие в зоне риска. Вместо того, чтобы сосредоточить свое внимание на разрушительных цунами или периодических наводнениях, которые ежегодно уносят жизни как минимум пяти человек, малообеспеченные сообщества в развивающихся странах придают большее значение повседневным проблемам выживания, обеспечения продовольственной безопасности и удовлетворения первоочередных и социо-культурных потребностей (их заботит стоимость обучения в школах, медицинские расходы, стоимость крещения или организации похорон). По этой причине при разработке моделей СРО важно понимать и обеспечивать первоочередные потребности местных сообществ.

Существует два основных способа, которые могут быть использованы для одновременного решения проблем СРО и удовлетворения повседневных потребностей населения: осуществление проектов занятости населения и использование многоцелевого оборудования. Оба этих способа описаны ниже:

- Реализация различных проектов занятости населения может быть напрямую связана с СРО. Было установлено, что в ситуациях когда самими сообществами или добровольцами осуществляется тот или иной вид деятельности, направленный на обеспечение устойчивого дохода, люди с готовностью направляют часть заработанных средств на финансирование усилий по развитию СРО, расходуя большую часть своих заработков на обеспечение своих повседневных потребностей по собственному усмотрению.
- Любая часть усилий по созданию СРО на любом уровне (но особенно на уровне сообщества) должна служить нескольким целям. Например, коммуникационные устройства, используемые в рамках СРО, могут также использоваться для созыва встреч, в то время как эвакуационные укрытия могут также использоваться в качестве школ или религиозных учреждений.

Передовой опыт:

Малавийская организация *Cooperazione Internazionale* работает в партнерстве с Красным Крестом, содействуя созданию ЦСРО для информирования населения об опасности наводнений. Это партнерство было налажено в рамках осуществления проектов занятости населения. Помимо предоставления средств на обеспечение важнейших повседневных потребностей, из фондов проектов занятости оплачиваются услуги телефонной связи для передачи измерений уровня воды в реках (мониторинг СРО), а также организуется ежегодный обмен визитами с сообществами, проживающими ниже по течению реки.

Передовой опыт:

В Центральной Америке использования радио-систем было изначально предусмотрено для распространения предупреждений о наводнениях. Сегодня возможности такого использования расширились и охватывают базовые коммуникационные функции. Возможности радиосвязи используются ежедневно и играют важную роль в жизни местных сообществ. В результате, все радиосистемы регулярно проходят техническое обслуживание и находятся в рабочем состоянии, когда нужно распространить предупреждение об опасности. Даже если речь идет о предупреждении об очень редком природном явлении, оборудование не подведет, потому что его использование стало неотъемлемой частью жизни общества.

Передовой опыт:

В Мозамбике и на Мадагаскаре финансируемые *ECHO (DIPECHO)* системы раннего оповещения тесно взаимосвязаны с разработкой многоцелевых укрытий от циклонов. В низкий сезон, когда вероятность бедствия минимальна, укрытия используются для проведения школьных занятий и религиозных обрядов. При этом, руководство школ и религиозных учреждений заботится о поддержании их в хорошем состоянии для использования в сезон циклонов.

Извлеченные уроки:

В рамках проекта *HazInfo* (Шри-Ланка) было обнаружено, что оборудование (мобильные телефоны), раздаваемое для распространения предупреждений в сообществах, не используется в общих целях ввиду того, что финансирование и обучение в рамках проекта завершилось. Это произошло по той причине, что возможности многоцелевого использования оборудования не были продуманы заранее, до начала осуществления усилий; потребности сообщества требовали более подробного изучения, чем позволяло время.

Руководящий принцип 6: Учитывать многочисленные факторы времени

Чтобы воспользоваться имеющимися временными преимуществами для подготовки к изменениям климата и принятию необходимых мер, может быть целесообразным внедрить множественные шкалы времени для распространения предупредительной информации в рамках СРО.

При использовании множественных шкал времени для распространения метеорологической информации, важно понимать, что набор действий, который имеет смысл предпринимать на местном уровне за несколько часов до начала бедствий, может в значительной мере отличаться от набора действий, которые имеет смысл предпринимать задолго до наступления бедствия, например, когда сезонный метеорологический прогноз свидетельствует о повышенном риске наводнений в предстоящий сезон дождей.

Это обусловлено тем, что заблаговременные метеорологические прогнозы обладают меньшей степенью достоверности и не позволяют получить подробной информации о погодных условиях. По этой причине для разных временных шкал будут целесообразны различные действия.

Красный Крест и Красный Полумесяц разработали инструмент (Реагирование по временным шкалам), который помогает организациям, осуществляющим деятельность по УОБ на национальном или местном уровне, изучить доступные методы реагирования в условиях заданного сценария по каждой конкретной угрозе по различным временным шкалам - минутам, дням, месяцам, сезонам, годам. Применение этого инструмента подробно описано в главе С.

Выступая в роли координатора программ по борьбе с бедствиями, необходимо планировать наихудшее развитие событий. Упрощенная схема, представленная в таблице 6, показывает наихудшие сценарии; время упреждающего предупреждения о надвигающейся угрозе может варьироваться. Угрозы, перечисленные в левой колонке, чаще всего допускают предупреждения за более короткий срок, нежели чем тем, что перечислены в правой колонке. В случае землетрясений, например, современные технологии позволяют выпускать надежные предупреждения при первом появлении сигналов р-волны, обеспечивая "раннее оповещение в режиме реального времени" или "сверхсрочное оповещение", когда на реагирование остаются лишь секунды. Чем дальше человек проживает от зоны бедствия, тем больше у него времени на реагирование. По мере совершенствования системы прогнозирования наводнений, все чаще удается надежно предсказать такие бедствия более чем за семь дней. Несмотря на то, что засуху можно предсказать всего за несколько недель до ее начала (средняя колонка), сезонные прогнозы по засухе теперь предоставляют гораздо большие возможности для принятия упреждающих мер по обеспечению готовности.

Для всех угроз принятие упреждающих мер остается актуальным вне зависимости от того, за какой срок получено предупреждение.

Таблица 6: Обобщенные сценарии "наихудшего развития событий" для различных упреждающих сроков распространения предупреждений в рамках системы раннего реагирования

"Сверхсрочные предупреждения" в режиме реального времени	Краткосрочное прогнозирование	Среднесрочное прогнозирование	Долгосрочное прогнозирование
Секунды-минуты	Часы-дни	Недели-месяцы-сезоны	Годы и больше
Землетрясения Промышленные угрозы Песчаные бури Торнадо Внезапные наводнения	Сильные ураганы Лесные и степные пожары Тропические циклоны Оползни Наводнения Цунами Извержения вулканов Аномально жаркая погода Эпидемии	Засуха Колебания Южного океана, вызванные Эль-Нинью Экстремальные температуры Конфликты	Подъем уровня моря Уничтожение лесов Опустынивание Периоды засухи Периоды сильных дождей Деградация почв Загрязнение окружающей среды

Передовой опыт:

Исследования, проведенные в 2000-2004 годах Азиатским центром по обеспечению готовности к бедствиям при поддержке *USAID/OFDA* позволило увеличить сроки распространения заблаговременных предупреждений о наводнениях с 72 часов до 10 дней. В 2006-2009 годах организация *CARE* в Бангладеш при содействии *USAID* поддержала программу тестирования и передачи этой новой технологии правительству Бангладеш. С целью развития потенциала для устойчивой генерации и использования долгосрочных прогнозов, модель охватывает три типа схем прогнозирования: краткосрочную (1-10 дней), среднесрочную (20-25 дней) и долгосрочную (1-6 месяцев). 1-10-дневные прогнозы обеспечили хорошие результаты при прогнозировании наводнений 2008 года.

Передовой опыт:

Национальное общество Красного Креста Гаити, правительство Гаити и партнерские НПО объединили свои усилия для организации добровольной СРО на основе сервиса рассылки смс-сообщений для оповещения населения об опасности ураганов, цунами и наводнений. Еще одна СРО на Гаити в приоритетном порядке осуществляет прогнозирование эпидемий инфекционных заболеваний с целью быстрого содействия организации возможностей для чрезвычайного медицинского реагирования на местном уровне.

Руководящий принцип 7: Использовать разнообразные системы знаний

В той же мере, в которой наука важна для создания СРО, другие системы знаний важны для обеспечения ее поддержки и устойчивости. Наиболее эффективные СРО стараются вобрать в себя самые разные системы знаний. Научная литература по данному вопросу, как правило, подразумевает использование трех систем знаний: передаваемых, экспериментальных и эмпирических. В то время как отдельные граждане, домохозяйства и сообщества “обладают” первыми двумя типам знаний (часто называемыми традиционными или местными), эмпирические знания, как правило, распространяются научными институтами.

- Передаваемые знания – это знания, которые были переданы человеку в рамках любой из форм общения и зафиксированы в устной форме или письменной памяти: историях, песнях, дискуссиях, и.т.д. Такие знания уходят корнями на несколько поколений, и их достоверность редко подвергается сомнению.
- Экспериментальные знания – это знания, которые приобретаются на основе собственного опыта. Ввиду того, что такие знания, чаще всего, не вербализуются и не записываются, они во многих случаях рассматриваются как ненаучные.
- Эмпирические знания — это знания, фиксируемые учеными в рамках систематических научных экспериментов или в процессе мониторинга. Примеры, подтверждающие важность каждой формы знаний, приведены в Таблице 7:

Таблица 7: Примеры знаний, на которых основывается СРО

Форма знаний	Передовой опыт	Извлеченные уроки
Передаваемые (наследуемые от предыдущих поколений в форме песен и легенд - не нуждаются в поддержке современных технологий)	<p>Все примеры относятся к цунами в Индийском океане в 2004 году:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Таиланд: Среди жителей Суринских островов легенда о “семи воллах” передается из поколения в поколение: рассказ о цунами облечен в форму легенды о гигантской волне. Легенда повествует о том, как вода внезапно отступает от берега, и жителям приходится бежать на возвышенность, чтобы спастись от семи “валов”. • Индонезия: жители острова Симёлуэ смогли спастись от цунами 2004 года, отреагировав на признаки, описанные сто лет назад в одной из народных песен, которую знают все местные дети. • Индия (острова Андаман и Никобар): ученые считают, что древние знания о движении ветра, моря и птиц помогли этим сообществам “почувствовать” приближение цунами и укрыться в лесах на возвышенности задолго до того, как волна обрушилась на берег. 	<p>Иммигранты, проживающие на острове Симёлуэ и Соломоновых островах погибли, потому что не располагали теми же традиционными знаниями, какими обладало местное население и не обращали внимания на поступающие предупреждения.</p>

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

<p>Экспериментальные (возникающие на основе личного опыта)</p>	<p>Непал: предупреждающие знаки, сформулированные на основе практического опыта наблюдения за оползнями, ливневыми дождями, наводнениями и извержениями вулканов Филиппины:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пепел опустился на родовой герб • Дикая кабан и цыплята бегут без оглядки • Земля вибрирует вертикально, а не горизонтально • Большие стаи птиц внезапно покидают свои гнезда • Собаки лают, не переставая, и нюхают землю • Морские змеи выползают на берег. 	<p>Красный Крест Соломоновых островов свидетельствует о том, что падение орехов с деревьев предупреждало языческих священников о неминуемых ветрах и ураганах.</p>
<p>Эмпирические ('научные')</p>	<p>Анализ спутниковых снимков, проведенный в последние 35 лет, предоставляет сегодня самые современные и точные данные о траектории движения ураганов, а также о времени и датах оползней.</p>	<p>Несмотря на высокотехнологичную систему раннего оповещения о цунами на Гавайских островах, в результате цунами в 2004 году погибло более 250 тысяч человек.</p>

Язык часто является важным средством передачи знаний. Попытка понять уникальные особенности языка часто открывает удивительные факты о его носителях, которые являются необходимыми для дальнейшего развития и/или укрепления СРО.

Передовой опыт:

Один из наиболее эффективных шагов, предпринятых Национальным обществом Красного Креста Самоа, позволил ему преодолеть языковой барьер. Почти в каждой из деревень на Самоа используются разные слова для обозначения разных сторон света, что осложняет работу СРО. Чтобы справиться с этой проблемой, национальное общество выполняет роль связующего звена между сообществом и техническими специалистами. Это позволяет помочь людям в интерпретации метеорологической информации и предупреждений об опасности. Лучшего примера, рассказывающего о том, как национальное общество может помочь сообществам принять меры для обеспечения готовности к бедствиям, не связанные с большими затратами, сложно себе представить.

Передовой опыт:

Один из наиболее эффективных шагов, предпринятых Национальным обществом Красного Креста Самоа, позволил ему преодолеть языковой барьер. Почти в каждой из деревень на Самоа используются разные слова для обозначения разных сторон света, что осложняет работу СРО. Чтобы справиться с этой проблемой, национальное общество выполняет роль связующего звена между сообществом и техническими специалистами. Это позволяет помочь людям в интерпретации метеорологической информации и предупреждений об опасности. Лучшего примера, рассказывающего о том, как национальное общество может помочь сообществам принять меры для обеспечения готовности к бедствиям, не связанные с большими затратами, сложно себе представить.

Руководящий принцип 8: Нести ответственность за растущие риски и увеличение масштабов неопределенности

К сожалению, все типы знаний, рассмотренные выше, утратили свою актуальность перед лицом многочисленных глобальных проблем. Прежде всего, глобализация и современное развитие привели к изменению образа жизни и снизили масштабы общения между разными поколениями, так что многие представители молодого поколения более не считают опыт предков применимым в сегодняшних условиях.

Несмотря на то, что технологии и телекоммуникации обеспечили доступ к неисчерпаемым источникам информации через сеть Интернет и социальные СМИ, эти инновации могут в еще большей степени вытеснить из информационного пространства опыт предыдущих поколений.

Во-вторых, глобальное потепление приводит к изменению климата, и его последствия уже начали влиять на некогда эффективные индикаторы раннего оповещения. В результате этих изменений некоторые из них утратили свою надежность. Эти две современные тенденции поставили под вопрос как сбор, так и использование местных знаний в рамках СРО. Даже для научных измерений, опыт прошлого более не служит надежным индикатором или мериллом экологических условий будущего. Нынешнее

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

поколение потеряло прежние точки отсчета.

Более того, изменение климата уже усугубляют и будут и впредь усугублять существующие уязвимости и приведут к появлению угроз в тех регионах, которые прежде не были им подвержены (например, к наводнениям в традиционно засушливых районах). В этой связи, география угроз постоянно расширяется. Помимо этого, мы уже начали наблюдать рост масштабов угроз, связанных с аномальными погодными условиями: те районы, где часто происходили наводнения, могут столкнуться с еще более серьезными наводнениями; области хронической суши могут столкнуться с еще более длительными периодами засухи. Повышение средней температуры может привести к изменению географического вектора распространения некоторых болезней, а также к тому, что москиты и другие насекомые станут серьезной проблемой для тех сообществ, которые были прежде защищены от этой напасти. Эти новые тенденции еще больше повышают роль СРО в тех районах, которые в прежнее время не относились к зонам риска. Быстрая незапланированная урбанизация также создает новые риски и обуславливает еще большую подверженность угрозам и разным формам уязвимости. Увеличение числа жителей, проживающих на побережье и в долинах рек, означает, что все большее количество людей подвергается риску наводнений и различным морским угрозам (ураганам, цунами, подъему уровня воды, и.т.д.).

Растущая плотность населения в городских трущобах имеет очевидные последствия для роста уязвимости, увеличения масштабов нищеты и распространения болезней.

Изменение климата также усугубляет проблемы управления рисками в области борьбы с бедствиями, поскольку сельские угрозы и природные бедствия заставляют людей искать работу или помощь в городских районах.

Растущая плотность населения в подверженных бедствиям регионах (например, рост населения мегаполисов в сейсмически опасных районах) означает повышение уровня риска, в результате чего некоторые городские сообщества поляризуются и вытесняются в опасные регионы.

Взаимодействие различных процессов (т.е. роста населения, неустойчивого развития, быстрой незапланированной урбанизации, изменения климата, роста масштабов экологической деградации, местных изменений рынков и систем государственного управления, и.т.д.) во многом способствуют росту уязвимости населения и снижению его способности справляться с угрозами или восстанавливаться после бедствий. Неверные точки отсчета, равно как неэффективное взаимодействие климатических и метеорологических систем приводит к появлению прогнозов, допускающих все больший уровень вероятности. Это создает угрозу ошибочного метеорологического прогнозирования и затрудняет толкование предупреждений. Сообществам необходимо понимать всю сложность предоставления точных прогнозов, а специалистам-практикам искать технической поддержки в интерпретации и реагировании как на внешние прогнозы, так и на те, что приходят по результатам мониторинга в сообществах. Даже при наличии технической поддержки специалистам-практикам необходим набор инструментов, способный обеспечить готовность к любым неожиданностям.

Текущее понимание изменений климата уже дает нам раннее предупреждение, требующее раннего реагирования. Организации, работающим в сфере УОБ и управления действиями по борьбе с бедствиями, необходимо внедрить опасения, связанные с изменением климата, в программы подготовки СРО. В частности, необходимо подготовиться к возможному усугублению ныне существующих и появлению новых угроз, а также проанализировать то, как может измениться география рисков и внести соответствующие изменения в планы действий на случай ЧС. Более 60 стран уже провели оценку на национальном уровне, осуществив обзор имеющейся информации по изменению погодных условий и моделей рисков для оценки того, какие последствия могут повлечь за собой происходящие процессы для национальных планов по обеспечению готовности к бедствиям и чрезвычайному реагированию.

8 Более подробную информацию по вопросу об изменении климата можно получить здесь: <http://cdkn.org/2012/04/new-cdkn-reports-will-help-developing-countries-plan-for-climateextremes/>

9 Дополнительную информацию о результатах этой оценки можно получить здесь: www.climatecentre.org/downloads/File/programs/PFCC/CC_PfCC_version%20web.pdf

Передовой опыт:

В рамках семинаров по вопросам раннего оповещения, организованных Международным центром по интегрированной разработке горных районов в Пакистане, были выявлены традиционные СРО, практически забытые в последнее время. В горных районах система зеркал и огня являлась традиционной системой предупреждения об опасности, учитывающей все разнообразие стратегий, связанных с военной, религиозной и сельскохозяйственной деятельностью. Одним из преимуществ этой системы являлось то, что разнообразие стратегий, использующих как визуальные (системы зеркал и огня), так и аудио-системы (мечети и пастухи), а также различные средства коммуникации позволяло обеспечить достаточную гибкость СРО, необходимую для того, чтобы адаптироваться к разнообразию меняющихся условий. Немногочисленные пастухи, оставшиеся в Читрале, свидетельствуют о значительных различиях между традиционными и новыми СРО о природных угрозах. «Старая система себя изжила, а новая не работает», - сообщили участники семинара по СРО.

Передовой опыт:

Австралийский Красный Крест и Красный Крест Соломоновых островов внедряют раздел, посвященный климатическим изменениям, в справочник по вопросам здравоохранения, чтобы предоставить практикующим врачам больше информации о взаимосвязи между изменениями климата, растущими рисками бедствий и растущими рисками медицинских катастроф в результате изменения клинической картины течения заболеваний.

Передовой опыт:

Проект “Расширение потенциала в поддержку усилий по адаптации к изменениям климата”, осуществляемый под эгидой национального института обучения и исследований в Кении и Мали, реализуется на базе подхода, приоритетной задачей которого является оценка уровня уязвимости и оказание помощи наиболее уязвимым категориям граждан. В Мали научная информация об изменении климата “переводится” в понятный и доступный населению формат с использованием аудио-визуальных, театральных и музыкальных средств на местных языках. В Малави аналогичный проект осуществляется в партнерстве с Красным Крестом.

Передовой опыт:

Проект по мониторингу степени адаптации населения и средств к существованию, осуществляемый в Мозамбике, ставит своей целью повысить уровень готовности к бедствиям на уровне сообществ с учетом грядущих изменений климата. В числе предлагаемых видов деятельности – составление карт уязвимости к наводнениям на территориях, расположенных в бассейне реки Замбези, оценка взаимосвязи климатических изменений и повышение готовности к бедствиям задолго до их наступления.

Передовой опыт:

Совместные усилия по расширению местных возможностей для обеспечения готовности к бедствиям и управления действиями по борьбе с бедствиями в районе повышенной опасности Чоко в Колумбии. Организации Plan Germany и Fundaciun Plan начали осуществление 18-месячного проекта, в котором участвуют 10 сообществ. В рамках проекта климатический феномен “Ла-Нинья” рассматривается как причина беспрецедентно сильных ливней в Колумбии. В ходе создания СРО оборудование, используемое участниками проекта (сигнальные флаги, сирены и приборы для определения уровня воды), будет установлено в заранее определенных районах, что позволит обеспечить интеграцию новой СРО с существующими системами, в соответствии со всеми правилами и нормативами.

Передовой опыт:

В рамках проекта “УОБ и интегрированная адаптация к изменениям климата - национальная модель для сообществ в Народной Республике Китай”, реализуемого национальным обществом Красного Креста Китая при финансовой поддержке Финского Красного Креста, национальным обществом Красного Креста Фиджи был организован двухдневный семинар в Фучжоу.

Взаимодействие правительственных ведомств, включая министерства сельского хозяйства, здравоохранения, климатических изменений и управления действиями по ликвидации последствий бедствий, а также метеорологической службы с национальным обществом Красного Креста Китая позволило участникам семинара разделить озабоченность по поводу методов адаптации к меняющимся климатическим условиям. Используя шаблон ‘Раннее оповещение/раннее реагирование’ с учетом возможного сценария сильных ливневых дождей и оползней, участники обсудили меры, которые могут быть заблаговременно приняты по различным временным шкалам (годы, месяцы, дни и часы до наступления того или иного события), используя доступную климатическую информацию. Участники семинара обсудили имеющиеся системы, доступные знания и уже предпринимаемые действия, которые могут использоваться для борьбы с изменениям климата, а затем попытались осмыслить, какие еще меры могут быть предприняты.

Извлеченные уроки:

Люди, живущие на островах вулканического происхождения в провинции Малаита на Соломоновых островах, пришли к выводу, что изменение привычных карт ветров влияет на традиционные методы прогнозирования погоды. Соломоновы острова имеют ограниченные возможности использования архивов метеорологических данных, потому что большая часть архивных документов была уничтожена в ходе вооруженных беспорядков в стране. Чтобы восполнить возникший дефицит информации для оценки последствий изменений климата в стране используются традиционные знания и опыт старейшин.

Национальное общество Красного Креста Соломоновых островов свидетельствует о том, что племена, проживающие на западе страны, обладают ценными знаниями о растениях, а также влиянии силы и направления ветров. В прошлом начало периода опасных ветров и его продолжительность можно было предсказать в соответствии с тем, когда созревали и опадали на землю определенные сорта орехов. Языческие священники, обладающие этим знанием, сегодня сталкиваются с большими сложностями в предсказании начала периода ветров и его продолжительности (Национальное общество Красного Креста Соломоновых островов, 2008).

Руководящий принцип 9: СРО без границ: учитывать все уровни уязвимости и масштабы опасностей

Угрозы не знают границ: они не признают административных, культурных или языковых ограничений; не проводят различий между зонами боевых действий и лагерями для вынужденных переселенцев. Специалист, работающий в сфере УОБ и управления действиями по борьбе с бедствиями, должен мыслить исключительно категориями угроз и учитывать весь спектр существующих опасностей, вне зависимости от географических и политических границ.

В условиях наводнений целесообразно подходить к вопросу о создании СРО, руководствуясь водораздельным или ландшафтным подходом. Водораздельная территория – это местность вокруг водораздела, питаемая одной речной системой. Сообщества, проживающие на возвышенности, как правило принимают дожди первыми или меньше страдают от наводнений, чем те, кто проживают ниже по течению реки. Это отводит им важную роль в осуществлении мониторинга и распространении предупреждений об опасности среди жителей соседних низинных районов.

Развитие тесных взаимоотношений между населением тех районов, которые расположены в верховьях рек, и жителями низинных территорий в рамках СРО создает новую модель социального взаимодействия, повышает уровень взаимопонимания и содействует спасению человеческих жизней. Водораздельный подход очень важен при создании СРО в районах, где расположены крупные дамбы.

В условиях слишком низкого уровня воды в реке или засухи пострадавшие сообщества, живущие на некотором расстоянии друг от друга, могут обмениваться стратегиями реагирования на сезонные прогнозы. Было бы целесообразным наладить связи между домохозяйствами, принадлежащими к разным звеньям продовольственной и производственной цепочки для изучения разных типов доступной информации и существующих возможностей реагирования в рамках всего спектра угроз.

Такие усилия содействуют гораздо более широкому пониманию особенностей сообществ и их взаимосвязи со многими другими сообществами. В общем случае полезно изучить трансграничные и межрегиональные СРО путем поддержки разработки и обслуживания двухсторонних и региональных соглашений между государствами, включая координационные механизмы по борьбе с трансграничными угрозами, такими как наводнения в общих водораздельных территориях. Эти и другие механизмы также могут обеспечивать обмен важной информацией и развитие потенциала.

Передовой опыт:

ЦСРО о наводнениях в Чикваве, Малави, управление которой осуществляет организация «Христианская помощь», охватывает три сообщества, которые следят за уровнем воды в ключевых точках водораздела (Мвунза, Джули и Калом). Сообщества обмениваются друг с другом информацией посредством мобильной связи и передают ее жителям деревень, расположенных ниже по течению реки. Оттуда предупреждения об опасности передаются всем заинтересованным сообществам по мегафонам или посредством цветных плакатов.

Передовой опыт:

В 2008 году в Сомали 20 разных организаций (НПО, правительственных подразделений и ведомств и рядовых институтов) из региона Сомали (Эфиопия), Зоны Борена (Эфиопия) и Мойале (Кения) приняли участие в семинаре под названием «Трансграничное раннее оповещение и реагирование». В числе необходимых мер, которые были согласованы всеми участниками, были названы следующие: гармонизация различных форматов мониторинга в рамках системы раннего оповещения, более активное вовлечение сообществ в усилия по сбору данных и подготовке отчетности для СРО, повышение уровня распространения информации по раннему оповещению.

Передовой опыт:

Системы раннего оповещения о конфликтах и механизмы реагирования для семи государств-членов Межправительственного управления по развитию стран Африканского Рога уделяют приоритетное внимание трансграничным конфликтам между скотоводами.

Передовой опыт:

После наводнений 2001 года в Замбези целый ряд жителей винили в произошедшем две построенные на реке дамбы: Кариба - на границе между Замбией и Зимбабве и Кахора-Басса – в провинции Тет в Мозамбике. Для получения более подробной информации об особенностях течения рек и обслуживании дамб в рамках финансируемого USAID проекта MIND были приглашены высшие правительственные чиновники из Мозамбикского института борьбы с бедствиями, министерства водных ресурсов и метеорологической службы, а также главные редакторы Радио Мозамбика и издания Jornal de Notícias, региональный директор Мировой продовольственной программы и представитель Отдела по работе с отдаленными регионами Южноафриканского сообщества по развитию. В их задачу входил совместный осмотр дамб Кариба и Кахора-Басса. Группа экспертов познакомилась с функционированием этих сооружений, а также с тем, насколько тщательно власти следят за сезонными прогнозами погоды для планирования ежегодных сбросов воды. Осуществленная поездка позволила начать диалог между службой по обслуживанию дамб и министерствами водных ресурсов и чрезвычайных ситуаций Мозамбика, а также привлечь внимание к последствиям сброса воды в верховьях рек и необходимости обмена информацией и сотрудничества на трансграничном уровне.

Передовой опыт:

В Кении и Уганде трансграничная инициатива по урегулированию конфликта между племенем додот и кенийским кланом туркана (реализованная в 2005 году) подразумевала участие сообществ скотоводов, проживающих по разные стороны от международной границы. Конфликты между сообществами имеют давнюю историю и усугубляются в результате сезонной засухи, что ведет к необходимости совместного использования пастбищ и водных ресурсов. Реализация проекта содействовала развитию диалога между сообществами (встречи, направленные на разрешение конфликта) и привлекла обе стороны к участию в совместных усилиях по урегулированию конфликта (восстановление поилок для скота и укрепление магистрали Камион/Оропой со стороны Уганды, и.т.д.).

Извлеченные уроки:

Классическим примером, свидетельствующим о сложности решения трансграничных споров, стало осуществление одним из агентств проекта контроля за наводнениями посредством выращивания особых сортов трав на берегах рек. Случилось так, что сама река оказалась границей между двумя сообществами, и травой был засеян только один берег реки, поскольку агентство не работало на другом, где господствовала традиционная власть. Таким образом, в то время как проект был задуман для снижения угрозы наводнений в одной области, появилась опасность усугубления такой угрозы на другой стороне реки. Этот случай еще раз показывает, насколько важно внимательно учитывать всю полноту масштабов природных угроз.

Руководящий принцип 10: Требовать использования соответствующих технологий

В последние годы наука достигла значительного прогресса в области мониторинга и прогнозирования штормов и осадков, что позволяет спасти многие жизни. В рамках СРО существуют широкие возможности для применения высоких технологий. Однако высокотехнологичная система оповещения не имеет смысла, если распространяемые предупреждения не влекут за собой эффективных действий.

Тем не менее, слишком большое количество заинтересованных сторон ассоциируют СРО с высокими технологиями. Такой образ СРО обусловлен значительными инвестициями в глобальные и региональные усилия по мониторингу угроз, а также стремлением использовать дистанционные методы мониторинга метеорологических условий посредством спутниковых снимков и применения интернет-технологий для обмена данными. Применение любой инновационной технологии подразумевает освоение новых технических знаний/навыков, расходов на установку систем и их обслуживание, привлечение квалифицированных кадров и системной устойчивости, в целом. Чем сложнее технология, тем выше расходы на каждый из перечисленных компонентов. Тем не менее, специалисты, работающие в области УОБ и управления действиями по ликвидации последствий бедствий, должны настаивать на использовании эффективных технологий (высокорентабельных, функциональных, устойчивых, простых в применении, позволяющих легко заменять изношенные запчасти и.т.д.) на каждом уровне.

Все применимые новые технологии должны внедряться на фоне активного распространения знаний об инновациях среди членов сообществ. Внедрение новой аппаратуры при недостаточном развитии программного обеспечения, позволяющего сообществам самим оценить эффективность нового оборудования, может привести к неожиданным, контрпродуктивным и даже бедственным результатам. В то время как любая технология требует дополнительных ресурсов (обучения, техобслуживания,

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

и.т.д.), она также дает новые возможности. Такие новые технологии, как социальные СМИ, должны, по возможности, активно задействоваться для распространения своевременных предупреждений об опасности.

Технологии в области СРО, в основном, ассоциируются с мониторингом и распространением предупреждений, поскольку эти компоненты, как правило, подразумевают использование оборудования или технических средств. В таблице 8 описаны возможные технологии для каждого компонента и уровня СРО. При их практическом применении необходимо учитывать местные особенности.

Таблица 8: Возможные варианты использования технологий в рамках СРО

Компоненты СРО	В местных масштабах или в масштабах угроз	Национальный уровень	Региональный/глобальный уровень
Знание рисков	Составление карт угроз местными сообществами (посредством процесса Оценки уровня уязвимости и потенциала, также известного как Оценка рисков на уровне сообщества)	Карты рисков, построенные при помощи географической информационной системы, на которых обозначены угрозы и уязвимости по всем районам страны; компьютерная сеть, которая получает и отслеживает важнейшие сигналы о приближении ураганов.	Спутниковые снимки тридцатилетней и более давности могут быть сопоставлены в данными наблюдений для создания точных карт рисков с разными уровнями опасности, отображающими угрозы и уязвимости.
Мониторинг	Ручной мониторинг состояния рек и уровня выпадающих осадков; использование информационных стендов для распространения информации об уровне воды в реках.	Автоматическая система отслеживания уровня воды, передающая информацию на центральную станцию в столице.	Системы спутникового мониторинга, обладающие возможностями передачи данных в режиме реального времени и анализа текущих метеорологических условий, основанного на глобальных климатических моделях.
Потенциал реагирования	Разметка маршрутов эвакуации на местах (где возможно, при помощи флюоресцирующих знаков); оборудование укрытий от циклонов.	Любой вариант реагирования на данном уровне будет, скорее всего, использовать ту же технологию, которую можно обнаружить в разделе “передача предупреждений об опасности” ниже.	
Передача предупреждений об опасности	Местные средства коммуникации: устные сообщения, бегуны, кликуши, барабаны, флаги, колокола, телефон, радио, телевидение, мегафоны, системы информирования в мечетях.	Радио, телефон, телевидение.	Е-mail и сезонные прогнозы с использованием интернет-технологий, технология RSS.

Передовой опыт:

В Центральной Америке (Мексика и Карибские острова) в местных условиях сообществами изготавливаются, устанавливаются и используются для наблюдений простые гидрометрические шкалы и дождемеры (измерители уровня выпавших осадков).

Передовой опыт:

В понедельник, 4 июня 2007 года, сирена, предупреждающая о приближении цунами, звучала в Ачехе (Индонезия) на протяжении часа. Тревога оказалась ложной. Тем не менее, тысячи людей поддались панике, потому что не знали, что нужно делать в случае, если зазвучит сирена и как распознать сигнал тревоги. В результате озлобленные жители уничтожили дорогостоящее оборудование.

Извлеченные уроки:

Необходимо привести пример Мьянмы, где точные прогнозы относительно маршрута движения циклона Нургис, подготовленные на основе спутниковых изображений, были получены за четыре дня до трагедии. Однако несмотря на это сообщества, находившиеся в зоне риска, не были вовремя эвакуированы. Индийская метеорологическая служба заметила циклон 27 апреля и классифицировала его как циклонический ураган большой силы за несколько дней до того, как 2 мая произошли крупные оползни. Метеорологической и гидрологической службой Мьянмы было выпущено и распространено предупреждение об опасности. Информация распространялась через газеты, радиоканалы, а также в рамках непосредственного общения с национальными властями. Тем не менее во многих случаях эти предупреждения не были своевременно получены местными сообществами в отдаленных и малоразвитых прибрежных районах низкого залегания, которые оказались затоплены в результате ударов стихии. Помимо этого, было обнаружено, что планы чрезвычайной эвакуации в отдаленных районах либо утратили свою актуальность, либо попросту не существовали. Произошедшее природное бедствие выявило необходимость планирования и обеспечения готовности на уровне сообществ за счет активизации планов на случай ЧС и обеспечения координации на уровне разных ведомств регионального и национального масштаба. Использование высоких технологий и высокая точность прогнозирования недостаточны для предотвращения бедствий.

Руководящий принцип 11: Требовать многообразия индикаторов и каналов распространения информации

Альтернативность используемых возможностей – важная концепция в рамках усилий по УОБ и управлению действиями по борьбе с бедствиями. Она имеет особое значение, прежде всего, для тех, кто осуществляет действия по управлению рисками.

В данной ситуации альтернативность означает наличие дополнительных или дублирующих систем оборудования, которое сможет продолжить работу в том случае, если один из компонентов или система в целом выйдет из строя.

В деле спасения человеческих жизней нельзя допускать слишком большую долю риска; создание альтернативных систем помогает гарантировать обнаружение предвестников бедствий, получение сообществами предупреждений об опасности и принятие соответствующих мер. В целом, альтернативность подразумевает признание того, что по разным причинам системы могут выходить из строя на разных этапах, и это на самом деле происходит.

Данные одного из крупных исследований свидетельствуют о том, что для медленно развивающихся бедствий, к числу которых относятся определенные типы наводнений, убежденность сообществ в неизбежности бедствия возрастает лишь по мере повторного получения аналогичных предупреждений; альтернативность источников распространения предупреждений позволяет обеспечить их повторяемость. Суммируя сказанное, необходимо отметить, что, по меньшей мере, два компонента должны подразумевать альтернативность:

- 1) отлеживаемые индикаторы;
- 2) каналы информации, используемые для распространения предупреждений об опасности.

Оба этих элемента подробно рассматриваются ниже.

- **Рассматриваемые индикаторы**

Как правило, все стороны сходятся во мнении, что не существует единственного достоверного индикатора для заданной угрозы (за исключением отдельных сенсоров в системе сейсмического мониторинга).

Это означает, что на каждом уровне СРО необходимо отслеживать весь комплекс существующих условий, таких как повышение уровня осадков и понижение уровня воды в реках. Понимание тенденций и прогнозов может быть достигнуто в результате наблюдения за каждым из параметров и анализа их возможной взаимосвязи. Этот процесс также называется триангуляцией данных.

Использование одного единственного индикатора в рамках системы раннего оповещения редко приводит к успеху, если только речь не идет о мониторинге землетрясений. Индикатор, выбранный сообществом для ведения мониторинга на местном уровне, может быть тесно связан с другим, менее узнаваемым признаком или условием и может быть достаточно чувствительным к рассматриваемой приоритетной угрозе; выбор индикатора может также оказаться ошибочным. В силу множества причин даже самый совершенный индикатор, отслеживаемый с использованием высоких технологий, может оказаться неэффективным в силу субъективной или технологической ошибки измерений в тот или иной день или сезон. Выбор индикатора может также сопровождаться неполным научным пониманием исследуемого феномена (хороший пример – поведение облаков).

В то время как опасные условия могут усугубляться для сообщества в целом, определенные домохозяйства могут предпринимать меры для уменьшения собственной уязвимости или увеличения жизнестойкости перед лицом неминуемой угрозы. Мониторинг угроз и уязвимости – еще одна форма альтернативности в рамках СРО.

Другим примером альтернативности в сфере мониторинга является введение уровней опасности.

Когда региональный климатический форум отслеживает глобальные индикаторы для подготовки таких инструментов мониторинга, как сезонные прогнозы, получаемые данные должны систематически проверяться на основе дополнительного мониторинга местных условий. Местные индикаторы, как правило, гораздо более чувствительны к сиюминутным изменениям, чем индикаторы глобальных или региональных СРО.

По вышеперечисленным причинам рекомендуется настаивать на отслеживании множественных индикаторов для каждой угрозы на каждом уровне. Приведем несколько примеров:

Передовой опыт:

Несмотря на развитую систему распространения информации по вопросам УОБ в Лаосе, официальные предупреждения не доходят до старейшины деревни. Он получает информацию от другого жителя деревни, который работает в метеорологической службе и имеет доступ к предупреждениям о наводнении. Сотрудник дамбы Нам Нгам также передает предупреждения об опасности жителям деревни за два или три дня до того, как на дамбе осуществляется сбор воды. С другой стороны, сообщество имеет традиционную систему определения угроз. Его жители ведут наблюдение за уровнем воды, ориентируясь на известные им признаки опасности.

Передовой опыт:

В Кении и Танзании скотоводы-масаи отслеживают признаки засухи, ухудшения экологических условий и продовольственной безопасности, изучая поведение животных. К числу местных индикаторов относятся объем ежедневных надоев молока, текстура волосяного покрова животных, цвет и консистенция коровьего навоза и степень закустаривания местности. В своем анализе масаи никогда не используют лишь один индикатор, а скорее триангулируют полученные данные.

Системы коммуникации, используемые для распространения предупреждений об опасности, и службы мониторинга (УОБ/управление действиями по борьбе с бедствиями, метеорологическая, гидрологическая служба и служба здравоохранения, и.т.д.) должны обеспечить охват максимально возможного количества жителей, оказавшихся в зоне риска. Тем не менее факт получения предупреждения сообществами зависит от множества факторов. Может произойти как сбой в оборудовании, так и ситуация, в которой сообщество, получив предупреждение, может его проигнорировать.

В Таблице 9 приведен краткий список факторов и требований к альтернативности.

Таблица 9: Альтернативность используемых каналов при передаче предупреждений об опасности

Фактор	Описание	Пример	Требует альтернативности
Технологический сбой	Устройство, использовавшееся для передачи предупреждения не сработало так, как планировалось.	Из-за погодных условий не работает телефонная сеть.	Использовать вторую и третью дублирующую технологию до того, как сеть вышла из строя.
Недостаточный физический охват аудитории	Устройство или используемый канал связи не передает предупреждения об опасности во все домохозяйства.	Звук сирены, предупреждающей о наводнении, не слышен в большинстве отдаленных районов деревни, находящихся ближе всего к реке.	Направить несколько гонцов, чтобы лично передать информацию тем, кто находится в зоне риска, в момент включения сигнала тревоги.
Недостаточный социальный охват аудитории	Лица с ограниченной двигательной активностью, возможностями зрения или слуха не имеют доступа к предупреждению.	Пожилой, больной или глухой человек не получает предупреждения из-за того, что он/она не имеет достаточного контакта с сообществом за пределами своего дома. Туристы также не слушают местное радио.	Создание ассоциаций соседей (или сельского комитета по борьбе с бедствиям), в которых на добровольцев возлагается ответственность за личную передачу предупреждений об опасности в три-четыре особые домохозяйства.
Непонимание	Поступает предупреждение, которое недоступно для понимания отдельных граждан или сообщества в целом.	Использование флагов для информирования населения о вулканической активности — адекватная мера, однако их значение оказалось непонятным. Семьи иммигрантов не поняли инструкции на местных диалектах.	Дублировать предупреждения на других языках, понятных группам риска, и использовать их в дополнение к флагам.
Игнорирование предупреждений	Получено предупреждение, которое было проигнорировано или воспринято с подозрением, что привело к бездействию.	Сообщества не доверяют какой бы то ни было информации, поступающей извне; женщины, находящиеся дома, получают предупреждение и понимают его, но не могут покинуть дом без разрешения своих мужей.	Повторять предупреждения, чтобы они возымели больший эффект: вера в происходящее приходит после того, как предупреждение услышано несколько раз. Наладить доверительный диалог между разными уровнями СРО.

В силу вышеперечисленных причин важно исследовать все доступные каналы коммуникации и систематически использовать несколько каналов передачи информации для распространения предупреждений об опасности в одном и том же сообществе. Альтернативность источников информации – положительный и важный фактор.

Руководящий принцип 12: Направлять свои усилия на оказание помощи уязвимым группам населения и стремиться получить доступ к ним

Данный принцип относится к тем группам населения, которые попадают в группу риска ввиду рассмотренных выше угроз (Руководящий принцип 9)

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

На каждом уровне своей работы СРО должны, в первую очередь, обеспечивать охват обездоленных групп населения. Термин «обездоленные» подразумевает широкий спектр групп риска (подвергаемых риску и/или уязвимых граждан). В рамках усилий по УОБ и борьбе с бедствиями не рекомендуется разделять сообщества по половому признаку, поскольку среди тех, кто относится к наиболее уязвимым категориям населения, могут быть и мужчины, и женщины, и дети, и пожилые люди, и лица с ограниченными возможностями. В зависимости от угрозы, к ним могут также относиться бездомные и полуграмотные люди; те, кто работают в ночную смену; подростки, играющие у реки; отдельные домохозяйства (вне зависимости от пола жильцов); или попросту те, кто находятся в наименее защищенном экономическом положении.

Почти в каждом сообществе есть группа людей, которые по какой-либо причине оказались маргинализированы. Это могут быть туристы, сезонные рабочие или проживающие в сообществе иммигранты. Учитывая то, что эти люди не слушают местное радио, не понимают местного языка и не способны проанализировать «культурные ключи», перед лицом неминуемой угрозы они оказываются маргинализированы. Все перечисленные категории необходимо учитывать в рамках систем раннего оповещения: выявлять, вовлекать или хотя бы предупредить.

Во всем мире женщины выражают недовольство тем, что их часто причисляют к числу наиболее уязвимых категорий граждан в рамках работы по УОБ и борьбе с бедствиями. Истина в том, что их социальная и ежедневная подверженность угрозам отличает их от мужчин в большей степени, чем их уязвимость и потенциал. Женщины могут быть более сознательными и нести непосредственную ответственность за детей, подвергая себя опасности во имя их спасения. Социальный статус женщины может не позволить ей реагировать на предупреждение об опасности в одиночку, без своих родных, что обрекает ее на риск встретить стихию лицом к лицу.

Социальные и культурные процессы влекут за собой более высокий риск для женщин, что, однако, не всегда означает более высокий уровень уязвимости. Признание этого обстоятельства позволяет провести более конструктивный анализ ситуации и более эффективно заботиться об интересах обездоленных групп населения.

Передовой опыт:

Студент выпускного курса одного из университетов Непала (районы Банке и Бардия) изучал влияние социально определенной роли и обязанностей на уровень уязвимости представителей того или иного пола из-за гендерных стереотипов в рамках системы раннего оповещения о наводнениях на уровне сообщества. Сделанные им выводы говорят о том, что гендерно-стереотипные роли и обязанности, усугубляемые недостатком навыков, ограниченной мобильностью и другими социокультурными факторами, обуславливают большую уязвимость женщин перед лицом угрозы наводнений.

Передовой опыт:

В рамках СРО в бассейне реки Нижний Меконг во Вьетнаме, была проведена подготовка членов сообщества. Получив предупреждение о наводнениях, они теперь выводят в безопасные районы лиц с ограниченными возможностями и детей.

Передовой опыт:

В городе Кейптаун в Южной Африке была разработана СРО с учетом всего комплекса угроз, связанных с рекой Дип, протекающей через неформальное поселение Ду Нун Дорнбах. Власти расширили масштабы обучения населения низлежащих прибрежных территорий, где жителям были даны практические рекомендации (на языке Хоса, английском и других местных языках) о том, как поднять уровень пола в своих домах, защитить их от проникновения паводковых вод и уменьшить угрозы здоровью, связанные с загрязнением воды. Власти города сотрудничают с некоммерческими организациями, предоставляющими кров и продовольствие бездомным.

Извлеченные уроки:

Неофициальные данные свидетельствуют о том, что во время цунами в Индийском океане в 2004 году пятеро из семи погибших на острове Симёлуэ (расположенного в 20 минутах езды от эпицентра цунами недалеко от границы Индонезии), являлись иммигрантами из соседних провинций/районов Индонезии. Предполагаемая причина гибели этих людей заключается в том, что иммигранты, проживавшие на острове, не владели местными знаниями.

Руководящий принцип 13: Налаживать партнерства и привлекать отдельных граждан

Главная опора устойчивой СРО на любом уровне ее работы тесно связана с партнерством и участием отдельных членов сообщества. Полноценная многоуровневая система с учетом множественных угроз может стать еще более эффективной при условии налаживания партнерств с другими заинтересованными сторонами и активного привлечения отдельных граждан.

Основной аргумент в поддержку партнерства заключается в том, что партнеры обеспечивают больший объем финансовых и иных ресурсов. Финансовых ресурсов всегда не хватает, в связи с чем может оказаться необходимым лоббировать нестандартные пути их привлечения. Участие местных добровольцев ККиКП, которые вопреки личным сложностям и потере близких решительно высказываются в поддержку раннего оповещения, также играет важную роль. Личный пример способен убедить многих других членов сообщества. Благодаря активным местным усилиям можно привлечь внимание к необходимости мер по УОБ не только на уровне районного руководства, но и президента страны.

Список потенциальных партнеров для осуществления усилий УОБ достаточно велик. Он во многом зависит от конкретной угрозы, особенностей территории, а также уровня предпринимаемых мер. Наиболее оптимальны вариант — начать изучение возможностей партнерства в рамках УОБ на уровне сообществ. В сообществах, подвергающихся риску, несложно найти заинтересованных добровольцев. Усилия по налаживанию партнерских отношений в области УОБ можно начать с них. Многие другие примеры партнерств описаны ниже:

- **Школы и молодежь:** По причине их значительной роли в жизни общества важно изучить возможности школ и молодежных объединений в распространении знаний о рисках, мониторинге угроз, развитии потенциала реагирования и передаче предупреждений в рамках системы раннего оповещения. Для этих целей могут быть разработаны специальные программы подготовки преподавателей. Привлечение учеников к процессу мониторинга уровня воды в реках и уровня выпадающих осадков целесообразно не только в обучающих целях, но и в целях создания архивов данных, необходимых для общественных и научных нужд (для Национальной метеорологической службы, информационных агентств и Всемирной метеорологической ассоциации).

Передовой опыт:

На Каймановых островах Национальный комитет по борьбе с ураганами представляет собой общественно-частное партнерство, координирующее действия по уменьшению опасности ураганов, обеспечению готовности, реагированию и восстановлению. Успех деятельности Комитета во многом определяется тем, что в его работе с самого начала участвуют добровольцы из числа членов сообщества, а также тем, что его сотрудники постоянно изучают и ассимилируют опыт предыдущих операций (ежегодный пересмотр плана действий). Помимо этого, Комитет работает в рамках национальной системы УОБ, и благодаря их совместным усилиям с каждым новым сезоном ураганов масштабы потерь неизменно снижаются.

Передовой опыт:

Молодежные клубы Национального общества Красного Полумесяца Египта широко представлены во всех провинциях страны. Всего в Египте работает 26 таких клубов, имеющих, как минимум, 20 отделений в различных деревнях и малых городах. Молодежная сеть доказала свою эффективность в распространении предупреждений об опасности в рамках системы раннего оповещения.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы**Передовой опыт:**

В горном районе Шри-Ланки Нувара Элия группа школьников поддержала усилия по защите местного сообщества от оползней и наводнений. Памятуя о больших потерях в результате наводнений 2008 года, школьников научили следить за уровнем осадков, снимая показания дождемера дважды в день. В период школьных каникул (большая часть которых приходится на сезон дождей) школьники, проживающие рядом со школой, получают задание вести мониторинг. Если уровень выпавших осадков превышает 75 сантиметров за 24 часа, школьники сообщают об этом родителям и властям. Информация незамедлительно направляется в районный офис метеорологической службы, где проводится ее анализ и подготовка предупреждений об опасности для распространения по радио и телевидению. Данный опыт теперь распространяется и в соседних районах. Школьники выступают с презентациями на ежемесячных районных встречах, а также перед Районным комитетом по управлению действиями по ликвидации последствий бедствий.

Извлеченные уроки:

СРО, организованная инициативой «Практическое дело», уделяла значительное внимание вопросам распространения знаний на основании результатов мониторинга, осуществляемого учителями и учениками школ. Однако, спустя некоторое время, периодичность поступления информации нарушилась в связи с тем, в период циклонов, когда мониторинг наиболее важен, школы не работают.

- **Частный сектор:** Даже на уровне сообщества предприятия частного сектора имеют ресурсы, которые могут быть эффективно использованы для укрепления СРО. Распространение предупреждений об опасности не только поможет частным компаниям защитить свои активы, но также позволит им проявить социальную ответственность. Поддержка общественных усилий путем предоставления коммуникационного оборудования, например, или строительства укрытий демонстрирует признание того, что частные компании являются неотъемлемой частью сообществ. К числу предприятий частного сектора, наиболее тесно связанных с СРО, относятся телекоммуникационные компании, а также отели, способные предоставить свои помещения для организации укрытий. Приведем ряд примеров:

Передовой опыт:

В марте 2007 года организация LIRNEasia, работающая в Сарвадае, и ее Общественный центр по борьбе с бедствиями успешно завершили пилотное исследование системы оповещения о бедствиях «Последняя миля» в 32 деревнях Сарвадаи по всей Шри-Ланке. Цель этого проекта заключалась в том, чтобы оценить устойчивость пяти информационно-технологических устройств, развернутых в разных условиях в ряде деревень на последнем уровне СРО Шри-Ланки, а также возможность их использования в других развивающихся странах.

С точки зрения организационных возможностей, пилотный проект показал, что мобильные и стационарные телефоны подтвердили наивысшую эффективность, поскольку требовали минимального обучения населения. Позднее этот проект был выведен на новый уровень в рамках сотрудничества с компанией «Диалог Телеком».

Передовой опыт:

В США в рамках усилий Местного комитета по вопросам чрезвычайного планирования, координируемых проектом SARA Title III, местные химические предприятия предоставили жителям близлежащих домов ресурсы для снижения риска заражения воздуха химическими веществами. В рамках проекта SARA Title III были установлены требования для федеральных, государственных и местных органов власти, индийских племен и промышленности в отношении чрезвычайного планирования и информирования членов сообществ об опасных и токсических веществах. В некоторых сообществах создана система организации Местных комитетов чрезвычайного планирования. Усилия этого комитета позволили привлечь инвестиции со стороны промышленных предприятий для принятия мер по защите семей, проживающих недалеко от предприятий и подверженных риску заражения передающимися по воздуху химическими веществами. Комитет является автономным формированием и старается самостоятельно привлекать финансирование в рамках сообщества. Руководителям промышленных предприятий гораздо выгоднее вложить средства в предотвращение потенциальных угроз, чем расплачиваться по искам пострадавших, у которых начались проблемы со здоровьем.

Передовой опыт:

Сеть пятизвездочных отелей на Бали (Индонезия) подписала формальный Меморандум о взаимопонимании с Национальным отделением Красного Креста на Бали и сообществом Misa Dua с целью содействовать мерам по обеспечению готовности к бедствиям, к числу которых относится эвакуация на основе предупреждений в рамках системы раннего оповещения.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

- **Гражданское общество, НПО и Красный Крест/Красный Полумесяц:** Растет число местных организаций, осуществляющих интересные шаги в сфере развития СРО на базе сообществ. Все они направлены на поддержку усилий национальных и местных властей, где это возможно. Международному движению Красного Креста и Красного Полумесяца, также как и другим НПО нет смысла начинать создание СРО в одиночку. Несмотря на то, что налаживание партнерских отношений с другими заинтересованными сторонами может замедлить процесс создания СРО, это в значительной мере повысит ее эффективность и устойчивость.
- **Органы государственной власти:** Учитывая их мандат, можно констатировать, что органы государственной власти всех уровней являются первоочередными партнерами СРО. Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца имеют обязательство поддерживать признанные органы государственной власти в их работе. НПО также обеспечивают большую результативность и устойчивость своей деятельности, когда поддерживают органы государственной власти в выполнении их обязательств по защите граждан.

И на национальном уровне, который, очевидно, нуждается в СРО, и на уровне сообществ, попадающих в группу риска, тесное партнерство с органами государственной власти играет первоочередную роль в обеспечении устойчивости и успешности всей системы. Местные и региональные органы власти часто несут первостепенную правовую ответственность за осуществление программ по УОБ/управлению действиями по борьбе с бедствиями, и должны быть первоочередными партнерами сообществ, на которых они должны ориентироваться в создании СРО. Важно поощрять местные органы государственной власти к созданию систем УОБ/СРО, поскольку они работают в тесном партнерстве с сообществами, которые, как правило, имеют многие регулирующие полномочия в сфере УОБ и могут являться подотчетными в плане расходования государственных ресурсов на СРО.
- **Военные:** В странах с активным военным присутствием, военные также обладают силой и возможностями, которые могут быть использованы для передачи предупреждений об опасности тем сообществам, которые находятся в зоне риска. Они могут также обладать кадровыми или коммуникационными ресурсами, которые могут быть задействованы в рамках усилий по распространению информации об опасности.

Передовой опыт:

Организация USAID в сотрудничестве с Министерством общественного здравоохранения Пакистана и ВОЗ финансировали создание системы контроля за распространением заболеваний на базе передвижных и стационарных клиник и лабораторий с целью отслеживания отдельных случаев заболеваний и быстрого реагирования для обеспечения лечения и изоляции инфекционных больных. Если у одного из жителей района Даду в провинции Синдх начинают проявляться симптомы острого кишечного расстройства, медицинские работники могут быстро установить, не болен ли он холерой, изолировать пациента и его семью, начать распространение медицинской информации в сообществе и произвести очистку местных источников воды. Таким образом, вспышка заболевания в одной деревне не повлечет за собой возникновения эпидемии в другой. При этом, соответствующие ресурсы могут быть сосредоточены там, где число случаев заболевания окажется наибольшим. Система раннего оповещения о заболеваниях была создана в 37 районах, признанных сейсмоопасными и подверженными наводнениям. В перспективе планируется охватить и другие районы высокого риска, а также содействовать развитию потенциала медицинских работников на перефирийном уровне для раннего выявления эпидемий.

- **СМИ:** Национальные и местные СМИ также связаны с СРО. Задача СМИ — обеспечить информационное взаимодействие и донести важную информацию до максимально широкой аудитории слушателей и читателей. СМИ также несут ответственность за передачу точной и своевременной информации тем, кто в ней нуждается. Все усилия, предпринимаемые в рамках СРО, и особенно усилия по организации обучающих тренингов, должны учитывать участие представителей СМИ не только для того, чтобы проинформировать общественность и обеспечить рекламу этим усилиям, но также для того, чтобы обеспечить их личный вклад в осуществляемые программы как рядовых членов общества. Используйте возможности СМИ, чтобы лучше изучить доступные каналы коммуникации для информирования отдаленных сообществ, содействовать осуществлению конкретных действий по УОБ и добиться получения бесплатных или субсидированных эфиров или печатных полос для распространения предупреждений об опасности.

Передовой опыт:

В районах Саниквелли и Таппита в Либерии координируемая Красным Крестом система раннего оповещения на базе сообществ (финансируемая MSN через МФОККиКП при поддержке Шведского Красного Креста) с самого начала постаралась обеспечить участие представителей прессы. Они приняли участие в осуществляемых усилиях не только как рядовые представители сообщества, но также помогли сформулировать предупреждения об опасности и смогли договориться о субсидировании эфирного времени для нужд СРО национального общества

Передовой опыт:

Национальное общество Красного Креста Вьетнама, при поддержке Американского Красного Креста, а также в партнерстве с ADPC организовало программу по созданию СРО в четырех странах (Индонезия, Филиппины, Шри-Ланка и Вьетнам). В рамках этой программы был впервые создан сезонный форум, направленный на развитие диалога между политиками и представителями других органов власти, учреждений СРО с институциональным мандатом (гидрометеорологическая служба, например) и средств массовой информации. Программа также подразумевала проведение тренингов, в рамках которых сотрудники и добровольцы получили знания о распространении предупреждений об опасности и методах планирования для принятия эффективных мер в случае опасности.

Передовой опыт:

Трансляция радио-сериалов “Tiempos de Huracanes” («Время ураганов»), очень популярных в регионе, была организована МФОККиКП, UNISDR и другими партнерами ООН на более чем 74 местных радиостанциях в шести странах Центральной Америки в начале сезона дождей. Целью этой кампании является использование альтернативной формы подачи информации о рисках бедствий большинству уязвимых сообществ. “Время ураганов” состоит из четырех новелл, рассказывающих о проблеме наводнений, вызванных затяжными дождями и ураганами. Новеллы рассказывают о жизни сообществ с разным уровнем готовности, а также о том, с какими проблемами они сталкиваются до, во время и после бедствий

www.eird.org/esp/radionovela/radionovela.htm. На основании этого опыта МФОККиКП и UNISDR совместно с другими партнерами запустили в 2011 году новый радио-сериал, первая часть которого посвящена проблемам СРО. www.eird.org/radionovela/index.html



С.

Практическая деятельность на уровне сообществ: руководящие принципы по отдельным компонентам СРО

Все пять зон МФОККиКП получили задание представить передовой опыт и извлеченные уроки по итогам работы на уровне сообществ по каждому из четырех компонентов СРО. В последующих разделах описываются проверенные инструменты и подходы, применявшиеся для разработки каждого из компонентов усилий по созданию СРО на уровне сообществ. Помимо этого, в них приводятся руководящие принципы, регламентирующие осуществление тематических программ на самом начальном уровне.

Первый компонент СРО: изучение рисков

Знания рисков можно добиться посредством систематического изучения угроз и разных форм уязвимости на каждом уровне (глобальном, региональном, национальном или местном). Несмотря на то, что современные технологии способны генерировать подробные карты для множественных угроз и разных форм уязвимости для всех континентов, итоговое знание наиболее ценно, если становится результатом совместной работы с конкретными людьми и сообществами, которые подвергаются риску. На уровне сообществ знания о рисках часто приобретаются в рамках оценки опасностей и угроз. Тем не менее, ни одна система знаний не может быть исчерпывающей. Различными институтами было разработано целое множество руководящих указаний, призванных содействовать приобретению знаний о существующих рисках.

- Признавая важность оценки и корректировки начальных условий, Департамент по оценке уровня уязвимости Всемирной продовольственной программы (в сотрудничестве с FAO и Женской системой раннего оповещения USAID), а также другие организации СРО осуществляли оценки уязвимости для многих стран мира, начиная с 1990 года. Как правило, это были ежегодные обзоры уровня уязвимости, обусловленного общими угрозами на уровне страны. На этом уровне долгое время оставалось возможным добиваться успеха благодаря использованию дистанционных технологий. Например, результаты оценки интенсивности дождей на основе анализа спутниковых снимков способны восполнить информационный пробел, обусловленный нехваткой метеорологических станций на территории большой страны.

МФОККиКП выпустил серию руководящих указаний по осуществлению оценки уровня уязвимости и потенциала (ОУП). ОУП - полезный методический инструмент для выявления рисков на уровне сообщества. Технологии с широким общественным участием, подразумеваемые УОП и другими системами, включают в себя такие компоненты как составление карт рисков, ранжирование рисков, осмотр местности и составление сезонных календарей. Несложно представить, каким образом система изучения рисков может укрепить СРО на уровне сообществ, обеспечивая все более активное участие местных сообществ.

Опыт организации дискуссий (в том числе, с участием представителей организаций, ответственных за распространение предупреждений об опасности, и, в частности,

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

метеорологических служб) показал, что деловые игры с широким общественным участием являются наиболее эффективным средством обучения на всех уровнях – от рядовых членов сообществ до сотрудников организаций, осуществляющих борьбу с бедствиями, политиков и финансовых доноров.

Передовой опыт:

В начале декабря 2009 года Национальное общество Красного Креста Сенегала и его партнеры под руководством Центра изучения климата Красного Креста/Красного Полумесяца организовали семинар в африканском городе Сан-Луис, который в наибольшей степени уязвим перед лицом угрозы климатических изменений. В числе участников семинара были ученые-климатологи, сотрудники Красного Креста и члены сообществ. Их задача заключалась в том, чтобы найти способ преобразовать часто непонятные климатические прогнозы в конкретные решения в области борьбы с бедствиями. Для того, чтобы оживить дискуссию и стимулировать разработку новых идей участникам была предложена настольная игра. В рамках игры рассматривался один из вариантов прогноза погоды и разыгрывались различные действия, заранее описанные на карточках или предложенные самими участниками. Игроки подготовили около 300 карточек с описанием различных действий, генерируя новые идеи для развития возможностей реагирования. По окончании семинара участники семинара увезли с собой возможные решения и предложили членам своих сообществ проголосовать за наиболее понравившиеся варианты. Члены сообществ посоветовались и вместе определили, какие варианты они считают наиболее эффективными для борьбы с наводнениями. Данная игра не может спасти жизни, однако может сыграть важную роль в рамках изучения рисков и подготовки к реагированию. Видеоматериалы об этой инициативе доступны здесь: www.youtube.com/watch?v=Mpj_EbKdwEo.

Передовой опыт:

В рамках инновационного подхода к проблеме борьбы с климатическими рисками Национальное общество Красного Креста Соломоновых островов провело апробацию партисипативного инструмента для проведения оценки под названием «Передовые методические указания для сообществ». Этот инструмент сочетал в себе ОУП, предлагаемую МФОККиКП, и инструмент для отслеживания климатических изменений на уровне сообществ WWF, подготовленный в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Целью инициативы было выявление уязвимости сообществ перед лицом климатических изменений и природных угроз и разработка действий для обеспечения приоритетных потребностей и укрепления механизмов преодоления.

Передовой опыт:

В Латинской Америке и на Карибских островах настольная игра “Зона риска” (созданная при поддержке UNISDR-UNICEF-TACRO) помогает облегчить изучение проблем, связанных с бедствиями, а также освоение методов обеспечения готовности и реагирования. Эта интерактивная игра позволяет детям в возрасте от 8 до 12 лет получить знания о природных бедствиях, а также о том, как деятельность человека может снизить их последствия или же наоборот усугубить уязвимость. Игра была адаптирована к местной ситуации несколькими странами Южной и Северной Америки, а также рядом государств на других континентах. Изначально разработанная на английском, испанском и португальском языках, игра была переведена на бенгальский, креольский, непальский и ряд других местных диалектов. В настоящее время осуществляется ее перевод и на другие языки.

Передовой опыт:

В рамках проекта, осуществляемого UNDP-AusAID и Филиппинами, “Составление карты угроз и оценка эффективности действий по борьбе с бедствиями на уровне сообществ” были составлены восемь карт угроз для зон высокого риска в регионах Лагуна, Олонгапо-сити, Виган, Южный Илокос, Кавит, Ризаль и Илоико.

Интересные традиционные знания часто обнаруживаются при проведении анализа рисков на местном уровне. Во многих случаях они оказываются очень ценными и используются в рамках более масштабных программ по УОБ и, когда необходимо, подвергаются проверке.

Передовой опыт:

Под руководством ADPC было обнаружено, что некоторые действия по обеспечению готовности к бедствиям ассоциируются с предрассудками, распространенными на Филиппинах. К их числу относится традиция закреплять на крыше остроконечные объекты, чтобы разбивать ветер или ослаблять силу тайфуна. Местные жители убеждены, что остроконечные объекты способны вызывать гром и молнию. По их мнению, когда это происходит, тайфун ослабевает и дождь прекращается.

Описанные выше элементы позволяют сформулировать два очень важных руководящих принципа, характерных для изучения рисков в рамках СРО:

Руководящий принцип по изучению рисков, 1:
Несмотря на то, что практические усилия по изучению рисков могут не обеспечить раннего оповещения, все усилия по раннему оповещению должны основываться на знании рисков

Любые усилия по изучению рисков должны быть связаны с какой-либо конкретной деятельностью. Ведь сам факт проведения ОУП или других оценок по изучению рисков в том или ином сообществе говорит о его готовности к осуществлению вмешательств. Несмотря на то, что изучение рисков само по себе является ценной инициативой, оно неизменно дает возможность для осуществления последующих действий по уменьшению рисков.

Такие действия могут включать в себя простые меры по митигации угроз, такие как создание бригад добровольцев для регулярной очистки дренажных каналов от природного мусора, скопление которого приводит к локальным наводнениям. Также могут осуществляться и более масштабные инициативы и даже переселение всей деревни (при внешней поддержке) из зоны хронического затопления в более безопасную область.

Передовой опыт:

В Непале после проведения ОУП национальное общество начало сотрудничество с сельскими жителями в целях разработки программ борьбы с такими местными угрозами, как наводнения. Возможность активно участвовать в процессе работы и те положительные результаты, которых жителям удалось добиться своими силами, помогли им понять, что существует реальная возможность влияния на бедствия. В результате фаталистические настроения, широко распространенные в обществе, стали стихать.

Руководящий принцип по изучению рисков, 2:
Необходимо принять тот факт, что приоритеты сообщества могут не совпадать с вашими личными приоритетами

Попытка добиться понимания рисков на уровне сообщества – это возможность изучить местные представления. Если вы не являетесь членом сообщества, с которым работаете, эти представления могут часто показаться безосновательными и даже противоречащими вашим представлениям о реальности. Например, вы можете узнать, что несмотря на то что в результате позапрошлого года бедствия погибли сотни людей, то же самое бедствие отошло сегодня на задний план в иерархии повседневных проблем выживания.

Если проигнорировать такие особенности восприятия при разработке СРО для того же типа бедствия, ваша инициатива может оказаться малоэффективной. Единственный способ добиться успеха — попытаться соотнести оба представления: приоритизировать и бедствие, и решение проблем выживания. (см. Руководящие принципы выше).

Варианты действий:

- Поддерживайте усилия по изучению рисков в сообществах, не планируя результатов этих усилий заранее.
- Помогайте в создании карт, отображающих все существующие угрозы и формы уязвимости, а также области/здания, которые могут служить в качестве укрытий за пределами тех зон, где могут ощущаться последствия бедствий.
- Нанесите на карту дома всех наиболее обездоленных граждан, а также лиц с ограниченными возможностями.
- Настаивайте на том, чтобы традиционным знаниям было отведено определенное место при проведении первоначальной оценки рисков.
- Помогайте сообществам отслеживать каждую потенциальную угрозу и ее последствия (географические, экономические, и т.д.).
- Составьте список возможных действий, которые вытекают из вашего понимания карты рисков (системы раннего оповещения на базе сообществ могут быть одной из них), и предложите сообществу определить, каким из них они отдают предпочтение.
- Старайтесь интегрировать знание рисков в местные законы и политики, если они туда еще не включены.

Основывая свои действия на знании существующих рисков, вы сможете найти сообщество, которые выразит интерес к участию в усилиях по созданию СРО.

Второй компонент СРО: мониторинг

Мониторинг напрямую основывается на первом компоненте СРО: изучении рисков. Приоритетные риски (угрозы и уязвимости), выявленные на этапе ранжирования рисков в рамках компонента 1 с большой вероятностью принадлежат к числу тех, которые сообщество захочет отслеживать.

До недавнего времени мониторинг считался основным или единственным компонентом СРО. Не секрет, что из четырех компонентов СРО именно мониторинг получил наибольшее внимание и самое масштабное финансирование в глобальном масштабе. Благодаря этому, были достигнуты большие научные успехи, и большая часть спасенных на сегодняшний день жизнью обязана мониторингу и прогнозированию, в сочетании с обеспечением готовности.

Передовой опыт:

Успехи в области раннего оповещения по всему миру во многом определяются успехами в области мониторинга сейсмической и ураганной активности, благодаря которым были подготовлены своевременные предупреждения и проведены успешные эвакуации (даже если не всеобщие). К числу примеров можно отнести следующие:

- Ураган Густав в 2008 году, Куба
- Тайфун Кроса в 2007 году, Китай
- Ураган Рита в 2005 году, США (крупнейшая эвакуация в мирное время в современной истории)
- Гора Нийрагонго в 2001 году, Демократическая Республика Конго (вулкан)
- Мерапи в 2001 году, Индонезия (вулкан)
- Мт. Усу и остров Микае в 2000 году, Япония (вулкан)
- Вулкан Тавурвур в 1994 году, Папуа-Новая Гвинея (вулкан)
- Гора Пинатубо в 1991 году, Филиппины (вулкан)
- Хайченг, Китай, 1975 год (землетрясение).

Передовой опыт:

Красный Крест Никарагуа в сотрудничестве с INETER (Никарагуанским институтом территориальных исследований) и Cosude (Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству) организовал общественную инициативу по мониторингу в рамках проекта по созданию СРО, интегрированной с планами сообщества по чрезвычайному реагированию в случае ураганов и наводнений. Сельские сообщества, жители которых в наибольшей степени подвержены риску, получили инструменты для измерения метеорологических параметров, а также средства коммуникации. Тем не менее, одной из незапланированных возможностей стала интеграция СРО в систему коммерческого радиовещания. Радио является преобладающим средством коммуникации в сельских районах, и во многих случаях единственным. По радио могут передаваться важнейшие информационные сообщения и инструкции для подготовки к бедствиям и осуществления операций реагирования, а также актуальная информация об изменении оперативной обстановки. При распространении предупреждений о приближении урагана БЭТА в октябре 2005 года роль СМИ в передаче сообщений членам сообществ оказалась решающей. Наряду с этим есть возможность интегрировать СРО в систему любительских объединений, члены которых очень активны и обеспечивают активный информационный обмен. К числу обнаруженных сложностей можно отнести отсутствие стандартизированных протоколов. Власти также не имеют перечня сообществ, имеющих доступ к радио, и не могут получить доступ ко всем частотам, чтобы организовать общественное радиовещание в условиях ЧС или стихийного бедствия. Тем не менее, радиостанции Красного Креста получили возможность осуществлять вещание 24 часа в сутки.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Мониторинг – это важнейший вид деятельности по сбору данных, в рамках которого вновь полученная информация соотносится с имеющимися знаниями о рисках. К числу трех наиболее важных элементов мониторинга относятся наблюдение, измерение и прогнозирование:

- Наблюдение – это целенаправленная фиксация изменений погодных или иных условий. Пример: можно наблюдать уровень воды в реке.
- Измерение – это выражение отслеживаемых изменений в цифрах, словах или рисунках. Например: можно записать показания дождемера, соответствующие текущему уровню воды.
- Прогнозирование – это предсказание тех условий, которые можно ожидать в будущем на основании наблюдаемых тенденций. Прогнозирование включает в себя анализ информации и установление критических пороговых значений, по достижении которых должно начаться осуществление чрезвычайных мер. Анализ основывается на местном понимании контекстуальных факторов. Например: наблюдая быстрый подъем уровня воды в реке за последние несколько часов на фоне сильных ливневых дождей, вы ожидаете осложнение ситуации и осознаете, что в ближайшее время могут потребоваться чрезвычайные меры для защиты человеческих жизней и средств к существованию.

Перечень необходимых действий можно запомнить по трем опорным буквам “Н-З-А”: наблюдай, записывай, анализируй.

Все угрозы и опасности могут быть подвергнуты мониторингу с разной периодичностью. Для землетрясений, а иногда и других угроз предупреждения поступают лишь за несколько секунд до наступления бедствия; тем не менее в ряде ситуаций и такие предупреждения спасали жизни. В ближайшее время планируется получить возможности для осуществления заблаговременных сейсмологических прогнозов. К числу других угроз, которые могут непосредственно отслеживаться местными жителями, относятся наводнения, засухи, оползни и все чаще и чаще – вооруженные конфликты. Несколько технологий мониторинга для перечисленных угроз описаны в таблице 10.

Таблица 10: Мониторинг, осуществляемый на уровне сообществ

Обычные инструменты и индикаторы мониторинга по угрозам:	Передовой опыт	Извлеченные уроки
НАВОДНЕНИЯ <ul style="list-style-type: none"> • Дождемер • Измеритель уровня воды (мерный шест) 	Национальное общество Красного Креста Камбоджи: в рамках проекта по осуществлению мониторинга уровня воды в реке при помощи дождемера жителям также раздали мерные шесты для измерения уровня паводковых вод при наводнениях.	Непал: внезапные наводнения на озере Гласье крайне непредсказуемы (из-за очень локализованных гроз и ливней) и представляют собой серьезную угрозу. Тем не менее, в регионе рассматривается возможность создания СРО.
ЗАСУХА <ul style="list-style-type: none"> • Дождемер • Уровень здоровья скота • Цены • Уровень подземных вод • Качество и объем урожая 	Организация Оxfam во Вьетнаме изучает возможности применения успешного опыта по созданию СРО на базе сообществ для информирования населения об опасности наводнений в условиях засухи, используя радиотрансляции.	Камбоджа: В связи с тем, что с 1982 года в провинции Свей-Рьенг в течение 16 лет наблюдалась засуха, национальное общество рассматривает возможности для смягчения ее последствий, привлекая сообщества к процессу принятия решений на местном уровне, основываясь на точных прогнозах погоды.
ОПОЛЗНИ <ul style="list-style-type: none"> • Дождемер • Растительный покров • Склоны 	НЕПАЛ: В рамках финансируемого ECHO (DIPECHO) проекта, руководство которым осуществляет Датский Красный Крест, выявлено три индикатора для измерения рисков. Использование простых методов позволяет сообществам понимать причины происходящего, оценивать риски и обеспечивать готовность к бедствиям. Индонезия: DRH и университет Гаджах Мада разработали простое в использовании и недорогое оборудование (со встроенными сиренами) для мониторинга, которое было установлено, опробовано и ассимилировано отдаленными сообществами в пяти провинциях.	Шри-Ланка: Сильнейшие за последние 50 лет оползни произошли в Ратнапуре и окрестных районах в мае 2003 года, в результате чего пострадали более полмиллиона человек. В канун бедствия местные жители не получили предупреждений об опасности.
КОНФЛИКТ <ul style="list-style-type: none"> • Преступления • Цены • Продажа скота 	Шри-Ланка: FCE обеспечил широкое присутствие наблюдателей из числа членов сообществ. 30 человек работают в зоне конфликта.	

Мониторинг – это один из тех компонентов СРО, который наиболее тесно связан с наукой. Ценная практическая информация о возникновении опасных условий нуждается в прочном научном основании. При разработке усилий по мониторингу на базе сообществ важно привлекать заинтересованные стороны, которые имеют научное понимание угроз, местных природных условий, а также методов мониторинга, наиболее эффективных для конкретной местности. В ситуации наводнений целесообразно наладить диалог с местными гидрологами; в ситуации засухи – с метеорологами; в ситуации эпидемий – с медицинскими работниками; в ситуации конфликта – с сотрудниками правоохранительных органов. Также важно, чтобы государственные учреждения, ответственные за сбор информации по конкретным угрозам, имели мандат и возможность распространять знания о рисках в сообществах в рамках своих обязанностей по осуществлению мониторинга. Тем не менее, это не означает, что сообщества не могут сами участвовать в мониторинге, что широко подтверждается практикой.

На основе многолетних наблюдений многие фермеры знают, какие условия влекут за собой снижение урожая; торговцы видят, при каких обстоятельствах падают продажи; рыбаки также обращают внимание на объемы ежедневных уловов и часто связывают свои наблюдения с экологическими условиями. Таким же образом, любой человек, выживший в условиях бедствия и потерявший в результате кого-либо из близких или часть своего имущества волей-неволей начинает следить за условиями, которые могут привести к аналогичному бедствию. Такой мониторинг имеет скорее не научное, а бытовое основание, а его результаты зачастую передаются от одного поколения к другому. Очень важно использовать такие экспериментальные знания при разработке СРО. Сочетание экспериментального и научного мониторинга тоже может дать хорошие результаты.

Варианты действий:

- Изучите системы знаний в сообществах, входящих в группу риска, чтобы выявить возможности для осуществления экспериментального мониторинга на местах и выявления индикаторов, которые спонтанно отслеживаются сообществами или на которые они ориентируются.
- Соотнесите систему традиционного мониторинга и используемые сообществами индикаторы с научными знаниями.
- Постарайтесь обеспечить активное использование возможностей мониторинга на базе сообществ в рамках национальных СРО, а также позаботьтесь о регламентации его проведения в рамках местных законодательных актов и политик, если такая юридическая возможность еще не предусмотрена.

Извлеченные уроки:

На юго-западном побережье Бангладеш в условиях циклона Сидр 15 ноября 2007 года местные жители проявили нежелание реагировать на предупреждения, даже когда уровень опасности достиг максимума по десятибалльной шкале. Это объясняется тем, что с 1970 года в этом районе не было таких сильных циклонов, и люди не поверили предупреждениям. Во время циклона Сидр большинство пострадавших покинули свои дома только тогда, когда увидели, как вода подступает к порогу.

Передовой опыт:

GOAL/Малави (проект финансирует ECHO-DIPECHO) осуществил инвентаризацию традиционных сигналов опасности, на которые ориентируется местное население, и поставил задачу ученым изучить полученные данные и либо подтвердить, либо опровергнуть их научную обоснованность.

Описание данного компонента завершается перечислением четырех руководящих принципов:

Руководящий принцип по осуществлению мониторинга, 1: Пассивные получатели информации не способны спасти человеческие жизни

В большинстве развитых стран мониторинг природных угроз осуществляется техническими специалистами или учеными на центральном, глобальном, региональном или национальном уровне. Чаще всего, эта задача возлагается на Национальную метеорологическую службу. Как правило, метеорологические службы

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

осуществляют мониторинг, комбинируя высокие технологии (такие, как использование спутниковых снимков) с традиционными измерениями метеорологических параметров, осуществляемых во многих районах (использование автоматических метеорологических станций). Затем полученная информация анализируется, перерабатывается и ложится в основу предупреждений, направляемых тем, кто подвергается опасности. В идеальном случае, предупреждения распространяются заблаговременно, чтобы у людей было время подготовиться к бедствиям или принять меры. Такой порядок действий характерен для классического устройства СРО, в рамках которой сообщества являются пассивными получателями данных мониторинга.

Для того, чтобы существующая система рассматривалась как СРО на базе сообществ, внутри сообщества должен присутствовать, по меньшей мере, один из необходимых для этого компонентов. В соответствии с определением СРО на базе сообществ (см. Главу А), если сообщество самостоятельно не ведет наблюдения и не фиксирует данные мониторинга, оно, по меньшей мере, должно быть способно анализировать информацию, получаемую извне. Если сообщество полностью зависит от поступления данных мониторинга извне, важно, чтобы те, кто их получают, ответственно относились к поступающей информации. Анализ подразумевает ответственность. В таблице 11 описываются усилия, предпринимаемые в разных странах мира и демонстрирующие ответственность за осуществление активного мониторинга или, по меньшей мере, активного анализа данных мониторинга теми, кто первыми ее получают на уровне сообществ.

Таблица 11: Лица, осуществляющие активный мониторинг, и получатели данных внешнего мониторинга

Страна	Имя наблюдателя или того, кто первым получает данные мониторинга	Угроза и описание	Финансирование/НПО
Шри-Ланка	Семьи, осуществляющие наблюдения	Цунами	JICA
Китай	Добровольцы, осуществляющие мониторинг природных угроз	Оползни	Правительство
Индия	Наблюдатели	Наводнения	Правительство
Австралия	Лица, осуществляющие наблюдение за состоянием рек	Наводнения	Правительство
Австралия	Лица, осуществляющие наблюдение за состоянием рек	Наводнения	Правительство
Непал	Те, кто снимают показания дождемеров	Наводнения	Практическое дело
США	Специалисты SKYWARN	Ураганы и ливни	NOAA/FEMA (правительство)
Великобритания	Лица, осуществляющие наблюдение за наводнениями из соседних районов	Наводнения	Сами жители или правительство

Варианты действий:

- Подтвердить, является ли уже собранная информация об угрозах достаточной для борьбы с рисками, которые были выявлены и приоритизированы сообществом.
- Взять на себя роль связующего звена между национальной или официальной СРО (техническими специалистами, осуществляющими мониторинг, или учеными) и сообществом:
- Пояснять сообществу в доступной форме, какие данные мониторинга уже собраны на местном уровне, и как ученые работают с ними.
- Начать диалог с властями и учеными, изучающими вопрос о том, удовлетворяют ли индикаторы, мониторинг которых они осуществляют, потребностям сообщества, находящегося в зоне риска.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

- Искать пути усовершенствования системы мониторинга, осуществляемого на уровне сообществ.
- Восполнять существующие пробелы, внедряя использование новых низкотехнологичных инструментов измерения, связанных с национальными СРО, но обслуживаемых сообществом.
- Выявить тех, кто первыми получают информацию на уровне сообществ, из деревень, расположенных выше по течению, или от национальных властей для анализа ситуации и принятия мер на основании его результатов задолго до получения официального предупреждения.
- Организовать тренинги для тех, кто первыми получают данные мониторинга, обучив их эффективным методам анализа полученной извне информации.

Передовой опыт:

Местное НПО в Индонезии Gkiogani направило научную информацию властям и договорилось с ними о том, как вести мониторинг погодных условий и выявлять опасные районы. Были также организованы каналы, по которым важная информация извне поступала в сообщества. Созданная система раннего оповещения была апробирована во время землетрясения в сентябре 2010 года. Люди заранее знали, что нужно делать, и эвакуировались в безопасные районы, как только получили предупреждение.

Руководящий принцип по осуществлению мониторинга, 2: Некоторым сообществам придется самостоятельно управлять своей системой СРО

Несмотря на высокий уровень усилий, необходимых для создания устойчивой СРО на базе сообществ, возникают ситуации, в которых необходимо вести мониторинг непосредственно на уровне сообществ. Это необходимо в тех случаях, когда:

- В стране нет национальной СРО и/или другой специализированной службы, такой как метеорологическая.
- Национальная СРО или другие ведомства, осуществляющие действия по ОУБ и борьбе с бедствиями, не могут предоставить четких и своевременных предупреждений сообществам, подверженным определенной угрозе.
- Угрозы столь локализованы, что даже мощные национальные СРО не способны уловить сигнал тревоги (например, внезапные наводнения в регионе, расположенном на расстоянии более 10 км от ближайшего дождемера; оползни, сопутствующие повышению сейсмической активности; селевые потоки, образующиеся после вырубке леса; локальные ливневые дожди).
- СРО или специализированные службы всех уровней предоставляют информацию, которой сообщества не до конца верят.
- Одной лишь деятельности по смягчению последствий бедствий или информированию населения о бедствиях оказывает достаточно, чтобы защитить сообщества. В некоторых ситуациях призыва к сообществам производить регулярную очистку отводных каналов от природного мусора будет также достаточно, чтобы предотвратить ежегодные наводнения. При наличии сообществ, проживающих ниже уровня крупных дамб, создание эффективных каналов связи также может быть достаточным. В этих двух особых случаях, равно как и в других, создание СРО на базе сообществ может быть сопряжено со многими проблемами.
- Вне зависимости от вышесказанного, члены сообщества имеют высокий уровень мотивации для защиты своих жизней и имущества в условиях высокого риска путем осуществления дополнительного мониторинга.

Для каждого из вышеописанных случаев сообщества должны иметь возможность не только получать предупреждения об опасности и действовать на их основании (когда возможно), но также управлять или, по меньшей мере, активно участвовать в мониторинге природных угроз. Только в таком случае мы получим поистине эффективные СРО на базе сообществ.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы**Передовой опыт:**

На Карибских островах и в Центральной Америке системы оповещения о наводнениях на базе сообществ подразумевают простой и дешевый способ измерить уровень осадков. Раздаваемые жителям устройства предназначены для индивидуального мониторинга уровня выпавших осадков.

Используемое оборудование имеет несколько преимуществ, автоматически передавая сигнал тревоги в дома местных жителей, который приводит в действие сигнальную лампу или сирену. При этом, мониторинг осуществляется в круглосуточном режиме.

При такой системе отсутствует необходимость в том, чтобы кто-то вручную фиксировал показания прибора. Первоначально разработанная система была впоследствии усовершенствована. Теперь при поступлении сигнала тревоги система осуществляет звонок на телефон хозяина дома, чтобы предупредить его об опасности. Эти усилия координируются Агентством по управлению действиями при ЧС Карибских островов, при поддержке JICA и участии Западно-Индийского института в Тринидаде и Тобаго.

Варианты действий:

- Пересмотреть вышеуказанные условия для подтверждения того, что создание СРО на базе сообществ является наиболее эффективным методом снижения уровня риска, которому оно подвергается. Если в стране существует национальная метеорологическая служба или национальная СРО, налажьте диалог с этим инстанциями и привлечите их к работе.
- Найдите таких членов сообщества, которые участвовали в мероприятиях по выявлению рисков и придерживаются той точки зрения, что СРО на базе сообществ играют важную роль. Подтвердите, что при наличии большого количества добровольцев СРО на базе сообществ являются очень эффективными.
- Создайте комитеты раннего оповещения на уровне сообществ, включая подкомитеты по развитию или сельские комитеты по борьбе с бедствиями.
- Организуйте тренинг по СРО для добровольцев для определения индикаторов мониторинга по каждой серьезной угрозе. В рамках тренинга необходимо также задействовать модули по другим компонентам СРО (см. главу D).

Передовой опыт:

Применяемый в Африке подход FARM призван выявить существующие группы в сообществе Хамер (Эфиопия), традиционно ответственные за сбор информации по вопросам раннего оповещения и реагирования на бедствия. Никто из жителей не начинает посевной, не получив благословения Гулли, который просит у Бога дождя до того, как начнутся сельскохозяйственные работы. Донзас – это старейшины сообщества, которые дают жителям советы по борьбе с бедствиями. Существуют также традиционные предсказатели и составители прогнозов: Митид составляет прогнозы, ориентируясь по движению звезд, в то время как Мурах подбрасывает вверх ботинки и таким образом предсказывает будущее. Коймо, в свою очередь, составляет прогнозы, осуществляя манипуляции с кишками животных. Поскольку сообщество Хамер искренне верит во все эти традиционные институты и следует полученным рекомендациям, перечисленных предсказателей систематически привлекают к работе подкомитетов по раннему оповещению.

Руководящий принцип по осуществлению мониторинга,3:**Обнародование результатов мониторинга может мотивировать сообщества**

Сравнение данных мониторинга играет важную роль в определении тенденций. Регулярный анализ тенденций позволяет составить прогнозы и в итоге подготовить предупреждения. Одним из способов информирования населения о тенденциях, выявленных в рамках СРО, является обнародование данных мониторинга. Сама по себе демонстрация данных не служит предупреждением, однако является ежедневным напоминанием о том, что информация может способствовать значимым изменениям. Размещенные в общественных местах плакаты или рекламные щиты с ежедневно меняющейся информацией по СРО привлекают большой интерес. Члены сообщества, которые никогда не участвовали в тренингах или конкретных действиях по изучению рисков или мониторингу также интересуются такой информацией.

Данные мониторинга могут быть представлены в самой простой форме. При наличии больших ресурсов можно разместить информацию на информационных стендах на рыночной площади или использовать красочно оформленные знаки с меняющимися цифрами.

Варианты действий:

- Определить, какие из индикаторов, отслеживаемых комитетом по созданию СРО/сообществом или получаемые извне, пригодны для обнародования.
- Обсудить, какое воздействие демонстрация результатов мониторинга может оказать на сообщество, и договориться о том, как измерить это воздействие.
- Определить, какие ресурсы могут использоваться на местном уровне для демонстрации результатов мониторинга, а также пути привлечения необходимого финансирования.
- Распределить обязанности по размещению новых данных мониторинга между добровольцами или представителями местных властей и установить соответствующую очередность.

Передовой опыт:

СРО на базе сообществ, созданная Национальным обществом Красного Креста Сьерра-Леоне в Бумбуне, осуществляет мониторинг двух угроз. Полученные данные размещаются на флипчарте, установленном в центре деревни.

Передовой опыт:

Основой проекта Национального общества Красного Креста Камбоджи являлось использование возможностей двусторонней системы радиосвязи, позволявшей добровольцам Красного Креста направлять данные об уровне воды в реке в центр сбора данных о мониторинге, а также получать метеорологические прогнозы. Для участия в проекте было отобрано тридцать восемь деревень. При этом учитывалась исторически обусловленная уязвимость в условиях ежегодных наводнений, близость к станциям мониторинга уровня воды, наличие в сообществе добровольцев Красного Креста и степень заинтересованности местных сообществ и властей. На информационных стендах, размещенных на территории деревень, вывешиваются четыре показания: “вчера”, “сегодня”, “завтра” и “послезавтра”, Прогнозы составляются Департаментом метеорологии и речного хозяйства. Уровни опасности и ответные чрезвычайные меры разрабатывались с участием местных сообществ. Созданная СРО была признана удачной и внедрена в стратегию по УОБ Национального общества Красного Креста Камбоджи. Тем не менее, по окончании периода внешнего финансирования система столкнулась со сложностями.

Передовой опыт:

Национальный совет по борьбе с бедствиями Малагами/организация CARE создали СРО на базе сообществ на Мадагаскаре. Местные власти осуществили отбор индикаторов, подготовили информационные стенды, разместили их в общественных местах, и теперь местные жители фиксируют на них данные осуществляемых измерений.

Руководящий принцип по осуществлению мониторинга, 4: При расширении масштабов угрозы, уровень мониторинга должен повышаться соответственно

В наш век серьезных климатических изменений, по мере расширения масштабов угроз, должна совершенствоваться и система мониторинга. После каждого природного бедствия комитетам по созданию СРО необходимо вернуться к собранной информации и критически проанализировать полученный опыт.

Нужно ответить на следующие вопросы:

- Правильно ли определены отслеживаемые индикаторы, чтобы обеспечить своевременное реагирование?
- Были ли инструменты мониторинга установлены в правильных точках и сохраняют ли они свою функциональность?
- Оказался ли коллективный анализ данных мониторинга, полученных извне, полезным и эффективным?
- Были ли адекватно определены критические пороговые значения, по достижении которых необходимы чрезвычайные меры или усилия по распространению предупреждений?
- Послужило ли обнародование данных мониторинга своей цели? Можно ли улучшить систему демонстрации данных?
- Кому еще может потребоваться эта информация?

Извлеченные уроки:

Наводнения в Австралии. Брошюра “Что может пойти не так, если не проводится обзорный анализ: случай в Нарромине в Новом Южном Уэльсе” рассказывает о том, почему необходим обзорный анализ. Первые случаи незначительных наводнений были зафиксированы в семидесятые годы, когда вода поднялась до уровня закрытия моста, соединявшего два сообщества. Позднее мост был перемещен, однако минимальный уровень угрозы наводнения не пересматривался до 2000 года. В результате этого бюро прогнозов продолжало выпускать предупреждения о наводнениях, которые утратили свою актуальность и игнорировались сообществом. Если бы случилось наводнение более серьезных масштабов, сообщество оказалось бы к нему не готово.

В данном справочном пособии проблемы мониторинга и информационного взаимодействия рассматриваются отдельно, потому что навыки и оборудование, необходимые для осуществления мониторинга угроз, очень отличаются от навыков и оборудования, необходимых для распространения предупреждений об опасности (компонент 3). Человек, обладающий хорошими навыками наблюдения, измерения и анализа информации, может не обладать навыками передачи предупреждений, и наоборот. Аналогичным образом инструменты, которые используются для изменения уровня воды при мониторинге, отличаются от тех, которые используются для распространения предупреждений.

Компонент СРО 3: потенциал реагирования

Если представить СРО в образе здорового организма, потенциал реагирования представляет собой его руки и ноги: руки помогают подготовиться к угрозе, а ноги помогают телу убежать от опасности. Активизация мозговой деятельности, а также сигналов, посылаемых мозгом другим органом (изучение рисков и мониторинг), при отсутствии рук и ног, имеет малую ценность, особенно для сообществ. Данная глава посвящена вопросам развития потенциала реагирования.

Важнейшим вопросом в данной связи является следующий: “Что является объектом реагирования?”

Руководящий принцип развития потенциала реагирования, 1: В рамках СРО мы реагируем на предупреждения об опасности, а не на бедствия

В случае реализации риска сообщества должны быть готовы к реагированию. В данной ситуации реагирование происходит на угрозу, а не на бедствие. Помните о том, что бедствия предотвратимы, и что СРО – это один из инструментов их предотвращения. Мы должны быть готовы к реагированию в тот момент, когда услышим, что угроза или событие движется в нашем направлении. СРО бьет тревогу, возвещая о необходимости развернуть возможности реагирования, продуманные и организованные заранее. Способность к реагированию, как правило, подразумевает действия, способные обеспечить готовность к бедствию и уменьшить его масштабы.

Сообщество считается готовым к реагированию, если оно принимало участие в тренировочных учениях и располагает средствами для осуществления соответствующих мер реагирования. Прежде приоритетное внимание уделялось развитию потенциала реагирования на бедствия. Помощь при бедствиях, восстановление, реабилитация и реконструкция – все это подразумевает реагирование на бедствия. Существует множество руководящих указаний по различным инструментам и механизмам чрезвычайного реагирования. Наши руководящие указания преследуют иную цель: предупредить бедствия посредством раннего оповещения, чтобы снизить необходимость чрезвычайного реагирования. В рамках раннего оповещения мы реагируем на предупреждения, чтобы предотвратить бедствия.

Вторым важнейшим вопросом в рамках развития потенциала реагирования является следующий: “Каковы стандартные варианты реагирования при получении предупреждения об опасности?” Ответ во многом зависит от конкретной угрозы, а также от того, за какое время поступило предупреждение, и сколько осталось до наступления бедствия?

Наиболее эффективный способ ответить на этот вопрос – принять участие в тренировочных учениях, которые предлагает МФОККиКП, на любом уровне (сообществ, персонала по борьбе с бедствиями, политиков и финансовых доноров).

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

В рамках руководящего принципа 6 в главе В рассматривались различные шкалы времени, на основании которых строится система реагирования СРО. Основная идея концепции временных шкал заключается в том, чтобы понимать, что вы и окружающие вас люди можете сделать сегодня, если узнают, что сильная засуха наступит в вашем регионе через 6 месяцев, 10 дней или 12 часов. Что вы можете сделать сегодня, если услышите, что сильное наводнение произойдет в следующем году, в следующем сезоне, на следующей неделе, через 8 часов или через 15 минут?

Таблица 12: Реагирование по временным шкалам (РПВШ)

Заполняется сообществами Время до наступления бедствия	1. Заблаговременное предупреждение об опасности говорит о том, что:	2. Эффективные ранние действия, которые можно предпринять сегодня:	3. Ранние действия, которые могут быть возможны при поддержке:
Годы			
Месяцы			
Недели			
Дни			
Минуты (сейчас)			

РПВШ дает сообществам возможность составить отдельные таблицы для каждого вида угроз, руководствуясь примером, приведенным в таблице 12. Примеры заполненных таблиц приведены в приложении (для циклонов, наводнений, засухи, цунами, извержения вулканов и наводнений). Систематический анализ вариантов реагирования для каждой конкретной угрозы на вашем уровне без привлечения дополнительных средств (колонка 2) – основополагающий шаг в освоении данного компонента. Колонка 3 заставит вас задуматься о будущем программ по УОБ. Упражнение на РПВШ может помочь специалистам-практикам любого уровня в подготовке более существенных вмешательств (которые могут потребовать поддержки) по различным временным шкалам, которые могут потребоваться для обеспечения большего уровня безопасности сообществ, включая инфраструктурные или технологические решения, когда это необходимо.

Ввиду того, что РПВШ может подразумевать широкое общественное участие, лучше предоставить сообществам возможность самостоятельно заполнить таблицы, не предвосхищая их ответы заранее (специалисты по УОБ могут счесть целесообразным заполнить за участников первую колонку). Членам сообществ может потребоваться некоторая помощь в том, чтобы выявить возможные варианты реагирования или ранжировать их по значимости, а также в осознании ограниченности возможностей прогнозирования и понимании вероятностной природы различных исходов. Выполнение упражнения на РПВШ в сообществах может привести к появлению ряда инновационных подходов, включая нестандартные методы снижения ущерба и потерь. В рамках выявления вариантов реагирования, проведения учений и образовательных семинаров, а также обнародования результатов мониторинга, побудите членов сообществ задуматься о тех рисках, которым они подвергаются, и предложить новые инновационные решения.

К числу простых действий по смягчению последствий (осуществляемых более чем за несколько часов до наступления бедствия) могут относиться укрепление берегов мешками с песком (в условиях наводнений), размещение тяжелых объектов на крышах домов (в условиях сильного ветра), использование влагостойких строительных материалов (в условиях сильных дождей) или очистка отводных каналов и районов с высокой плотностью населения (для защиты от наводнений и пожаров). Еще одной мерой является размещение всех пунктов раздачи воды выше предполагаемого уровня наводнения.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы**Передовой опыт:**

Национальное общество Красного Креста Камбоджи помогло сельским жителям из деревень Кандал и Карти, а также провинции Прей-Венг приподнять фундамент домов и переместить скот на возвышенность, чтобы подготовиться к грядущему сезону наводнений. Сельские жители не рассматривали возможности наращивания уровня почвы вдоль берегов рек, пока в рамках проекта не началось распространение знаний о доступных методах подготовки к наводнениям.

СРО должны подразумевать возможности получения обратной связи от сообществ; в зависимости от культурных особенностей, в этих целях может использоваться почтовый ящик для сбора жалоб и предложений, форма обратной связи на веб-сайте или организовываться сбор информации в рамках школьной программы (пример: добровольцы могут организовать инициативу с участием учащихся, в рамках которой те могут собирать информацию о вариантах чрезвычайного реагирования в своих домах).

Варианты действий:

- Подготовить опросные листы по РПВШ для каждой возможной угрозы (заполнить колонку 1, разместив в ней перечень предупреждений).
- Организовать встречу на уровне организации или сообщества, чтобы в микрогруппах заполнить опросные листы для каждой угрозы.
- Внимательно проанализировать все предложенные идеи; не вычеркивать никакие варианты до момента их тщательного рассмотрения.
- Привлечь к участию детей, подростков и стариков. Этот вид деятельности может их заинтересовать. Перечисленные категории населения обладают большим творческим потенциалом, чем взрослые и способны предложить интересные новаторские решения. По культурным соображениям, можно организовать работу, разделив аудиторию по половому признаку.

Иногда в рамках подобных обсуждений возникает такое множество разных вариантов, что бывает сложно рассортировать их по степени эффективности. Еще одно правило, которого нужно придерживаться, звучит так:

Руководящий принцип развития потенциала реагирования, 2: Старайтесь организовать эффективные беспроектные операции реагирования

Термин «эффективные» в данном случае означает успешные. Тем не менее, в научном языке значение этого слова несколько шире. Эффективные варианты раннего реагирования – это такие варианты, которые являются конструктивными, рентабельными и целесообразными даже в тех случаях, если угроза наступления бедствия не реализуется. Инвестирование в эффективные решения не сопряжено с риском, потому что даже в случае ложной тревоги предпринятые действия могут послужить иной цели.

Эффективными можно также назвать такие действия, которые могут быть полезны в условиях множественных угроз.

Усилия по разработке вариантов реагирования, удовлетворяющих не только потребностям борьбы с бедствиями, но и другим повседневным потребностям, не окажутся тщетными даже в случае ложной тревоги. Необходимо уделять приоритетное внимание многоцелевым действиям. Примеры таких действий приведены ниже:

Передовой опыт:

В Антигуа и Барбуде национальный план по снижению уровня уязвимости школьных зданий перед лицом природных угроз (www.oas.org/cdmp/schools/anbplan.htm) является частью усилий по улучшению возможностей реагирования на национальном уровне. В период бедствий здания школ, как правило, используются в качестве укрытий, и должны соответствовать минимальному набору требования для снижения уровня их уязвимости.

Тем не менее, наблюдается тенденция использовать школы только в крайних случаях, чтобы сохранить учебные помещения для занятий. Национальный план по снижению уровня уязвимости школьных зданий был разработан в рамках усилий правительства Антигуа и Барбуды, OAS, USAID и ECHO. Его цель — привлечь сообщества к различным аспектам планирования, разработке политик, а также действиям по обеспечению защиты учреждений, где в условиях бедствий могут укрыться дети.

Передовой опыт:

Партнеры программ ECHO - DIPECHO на Мадагаскаре строят укрытия для защиты от ураганов, которые в обычное время могут использоваться под административные офисы. В этих зданиях предусмотрены помещения для работы местных комитетов по УОБ.

Передовой опыт:

В Малави строительство финансируемых ECHO - DIPECHO водопроводных систем в зданиях школ осуществляется выше уровня возможного наводнения, что помогает защитить воду от загрязнения в условиях бедствия. Партнеры DIPECHO в Малави также возводят укрытия для местных сообществ, которые в обычное время используются для проведения школьных занятий.

Для того, чтобы различные варианты реагирования сохраняли свою актуальность с течением времени, они должны учитывать традиционные знания и ориентироваться на местные ресурсы. Внешнее финансирование может осуществляться периодически, однако сообщества не должны от него зависеть, потому что при определенных обстоятельствах его доступность может быть ограничена. В этой связи необходимо учитывать местные возможности и ориентироваться на них.

По мере расстановки приоритетов в списке возможных вариантов реагирования, необходимо составить план, разработать стратегию действий и определить необходимые оперативные меры.

*Руководящий принцип развития потенциала реагирования, 3:
Включайте различные варианты экстренного
реагирования в ежегодно обновляемые планы
чрезвычайных мероприятий с подробным описанием
необходимого финансирования*

Планы действий на случай ЧС являются важным инструментом для специалистов по борьбе с бедствиями. Это регулярно обновляемые планы, которые согласовываются на уровне сообществ. Стандартные оперативные процедуры, оговоренные в рамках плана действий на случай ЧС, должны содержать четкие инструкции по поводу того, как, что и когда нужно делать в случае ЧС. Одна из первых глав плана действий на случай ЧС должна быть посвящена вопросам раннего оповещения и содержать четкие пояснения относительно того, кто, что и когда должен делать в ответ на первое, второе и третье предупреждение, полученное для каждой из возможных угроз. Долгосрочные прогнозы, доступные сегодня для разных стран и регионов, должны использоваться в целях адаптации к изменениям климата.

Планирование действий в области УОБ и на случай ЧС основывается не только на учете прежнего опыта, но и на том, что следует всегда “ожидать неожиданного”. Эффективной мерой является составление планов действий на случай ЧС и планов реагирования для обеспечения потребностей всего сообщества. Тем не менее, такие планы важны и на уровне отдельных домохозяйств. Привлечение местных жителей к анализу возможностей, которые они могут использовать дома вместе со своими детьми, определяет личностную ориентированность предлагаемых подходов. Для организации этой работы могут использоваться руководящие указания по ведению информационно-просветительской работы по информированию населения о методах УОБ. МФОККиКП разрабатывает аналогичные руководящие указания для множественных угроз для отдельных домохозяйств, и сообществ в целом. В рамках плана действий на случай ЧС, должны быть детально прописаны инструкции, как подготовить обращение о сборе средств для борьбы с бедствиями. Растет число возможностей обратиться за финансовой помощью до наступления бедствий, в ответ на предупреждение о его приближении, если до начала бедствия остается много времени.

Еще один менее распространенный вариант реагирования подразумевает выплату индексной страховой суммы. Как только наблюдаемый уровень выпавших осадков достигает определенной отметки, страховые компании выплачивают фермерам определенную сумму денег, чтобы те могли найти эффективное решение для защиты своего имущества.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Вопреки своему названию, Фонд чрезвычайной помощи при бедствиях DREF регламентирует выплату средств по мере получения предупреждений об опасности в рамках системы раннего оповещения в случае некоторых неминуемых угроз, наступление которых ожидается в течение нескольких дней или недель. По запросу национальных обществ, средства фонда DREF могут быть использованы на покрытие особых расходов в зонах потенциального риска, включая “активацию систем раннего оповещения на уровне сообществ” (см. Позиционные заявления DREF и его руководящие указания). Приведем конкретные примеры:

Передовой опыт:

В зоне наводнения в бассейне реки Замбези национальное общество Красного Креста Намибии обратилось за поддержкой в фонд DREF в марте 2011 года на основании данных мониторинга текущего уровня воды в реке. На основании данных о предполагаемых масштабах наводнения, была организована эвакуация из зоны риска нескольких семей, а также подготовлены укрытия. Месяц спустя данный район был объявлен зоной национального бедствия. Для борьбы со стихией было выпущено чрезвычайное обращение о сборе средств.

Передовой опыт:

Национальное общество Красного Креста Мозамбика смогло принять эффективные “ранние действия” в ответ на “раннее предупреждение” в декабре 2007 года, когда стало известно, что объем сброса воды на дамбе Кахора-Басса на реке Замбези достиг 4,450 кубических метров воды в секунду и что уровень воды в реке Бузи на юге региона всего лишь на метр ниже “критического”. Национальное общество Красного Креста Мозамбика решило принять срочные меры. Общество спасения на водах стало пополнять свои запасы топлива и согласовало с властями возможность использования морской пехоты Мозамбика для проведения эвакуаций жителей, проживающих в районе бассейна реки Бузи, не дожидаясь конца декабря. Предпринятые действия еще раз доказали, что не все бедствия могут иметь катастрофические последствия.

Передовой опыт:

В рамках крупной образовательной кампании по вопросам раннего оповещения и обеспечения готовности к циклонам в Индии государство привлекло НПО к участию в обязательных санитарных мероприятиях после циклонов. Планы действий на случай ЧС содержали четкие описания маршрутов эвакуации, местоположения укрытий от циклонов и пунктов хранения заранее заготовленных медикаментов. Помимо этого, в них была описана система развертывания спасательных и медицинских бригад на случай циклона. .

Варианты действий:

- Подготовить опросные листы по РПВШ и составить приоритетный список действий вместе с членами сообщества.
- Проанализировать составленный список и составить планы действий на случай ЧС; четко пояснив, что, кто и когда должен делать.
- Побудить отдельные домохозяйства к разработке индивидуальных планов действий: они могут быть неписанными, однако должны быть опробованы на практике (где встречаться в случае если ураган начнется в то время, когда дети находятся в школе, и.т.д.).
- Выявить, какие средства доступны для борьбы с бедствиями и попытаться договориться с финансовыми донорами, чтобы определенная часть средств была выделена на раннее оповещение для предотвращения бедствий. Содействовать включению соответствующих положений в местные законы и политики, если они еще туда не включены.
- Связаться с местными властями, НПО и частными компаниями с целью популяризации предпринимаемых мер на местном уровне.

Руководящий принцип развития потенциала реагирования, 4

Повторение — мать учения: проводите учения для проверки своих навыков чрезвычайного реагирования

Необходимо организовать тренировочные учения, чтобы проверить, насколько варианты реагирования и планы действий на случай ЧС эффективны для обеспечения готовности к бедствиям на уровне сообщества. Результаты таких учений, а также практических действий в условиях реальных угроз необходимо регулярно анализировать, чтобы содействовать развитию этого компонента и СРО, в целом. Важно помнить, что несмотря на то что в условиях реальных бедствий у людей может возникнуть страх (особенно при внезапных угрозах), регулярная практика помогает его преодолеть, выработать необходимые рефлексы и освоить спасательные навыки. Некоторые варианты действий не являются ни жизнестойкими, ни креативными, однако сохраняют свою значимость в рамках СРО. К числу таких действий относится эвакуация. Говорят, что при невозможности контролировать угрозу нужно к ней адаптироваться (укрепить фундамент своего дома или поднять его) и, таким образом, обеспечить свою защиту перед лицом угрозы. Если ситуация такова, что адаптироваться к угрозе невозможно, последнее средство – спастись бегством и искать убежища в безопасном месте. Разработка маршрутов аварийной эвакуации и их четкая разметка при условии строительства и исправного технического обслуживания многофункциональных укрытий — важная мера в рамках системы реагирования.

Существует множество изданий, в которых приводятся руководящие указания по эвакуации как групповой формы реагирования; тем не менее, в данном справочнике они подробно не рассматриваются.

Передовой опыт:

В 2010 году в Аргентине в рамках усилий по расширению возможностей реагирования среди наиболее уязвимых сообществ в Сальте были проведены успешные учения. Учениям предшествовала целая серия мероприятий по распространению знаний о рисках. Ряд организаций совместными усилиями осуществили эвакуацию 485 человек после того, как местный центр экстренного реагирования выпустил предупреждение об опасности. Еще одним интересным элементом местной СРО является то, что предупреждения об опасности наводнений распространяется членом сообщества, который ведет мониторинг затопления собственных земель. Данная СРО является одним из элементов проекта DIPECHO VI, осуществляемого Аргентинским Красным Крестом.

Передовой опыт:

В Шанхае местные сообщества активно осуществляют меры по обеспечению готовности к бедствиям и проводят ежегодные учения по смягчению последствий множественных угроз. Процедура реагирования, подразумевающая активное участие местных сообществ, при поддержке правительственных структур, доказала свою эффективность в период сезона тайфунов 2005 года. Например, 23 марта 2005 года были проведены учения по чрезвычайному реагированию на учебные предупреждения о тайфунах, выпущенных метеорологической службой Китая. Административные департаменты четко выполнили все процедуры, предусмотренные планами действий по смягчению множественных угроз. Получив предупреждение, координаторы программ по УОБ проинформировали жителей об опасности посредством электронных табло и сигнальных сирен. Жители начали готовиться к угрозе и эвакуации.

Передовой опыт:

Красный Крест Индии организовал в Ориссе учения по эвакуации в укрытия для спасения от циклонов, чтобы местные жители знали, какие действия нужно предпринять, если начнется ураган.

Варианты действий:

- Проводить учения перед каждым потенциально опасным периодом, как минимум, раз в год, обеспечивая участие всех членов сообщества.
- Распределить роли между участниками и побудить их к участию в учениях.
- Проанализировать опыт, полученный во время учений и реальных событий, чтобы снизить вероятность повторения тех же ошибок в следующий раз.
- Если систему нельзя проверить в целом, проверьте ее отдельные компоненты и объедините полученные данные.

Развитие потенциала реагирования призвано снизить риски по мере выявления и анализа угроз и разных форм уязвимости. Развитие потенциала реагирования должно быть тесно связано с распространением предупреждений: распространение предупреждений, которые не влекут за собой необходимых действий – бесполезное усилие.

Извлеченные уроки:

Калам, 42-летний фермер, проживающий на побережье острова Сандвип в Бангладеш, напоминает нам о том, насколько важно принять меры, получив предупреждение о необходимости эвакуации при циклонах. “Я каждый год наблюдаю циклоны в этом районе, но не знаю, какой из них будет опасным. Целый день я работаю на полях. Иногда привлекаю наемных работников и должен им платить. Поэтому я не могу позволить себе попросту перестать работать, когда слышу сигнал тревоги. Я должен обеспечивать свою жену и четырех детей, а также своих пожилых родителей. Я должен следить за тем, чтобы коровы были накормлены, чтобы обеспечить свой завтрашний день. Рядом с моим домом нет укрытия от циклонов или возвышенности, где мы могли бы спрятать скот. Я больше полагаюсь на волю Аллаха, что написано мне на роду, то со мной и случится”.

Четвертый компонент СРО: информационное взаимодействие в системе оповещения

Распространение сообщений об опасности – важное связующее звено между мониторингом и развитием потенциала реагирования. Данные мониторинга определяют процесс формирования и распространения информационных сообщений, предоставляя материал, на основании которого будут подготовлены четкие информационные сообщения и разработана стратегия действий. Эффективная СРО подразумевает своевременное распространение доступных для понимания сообщений, обеспечивая максимальный охват местных сообществ и побуждая людей принять меры. Распространение предупреждений об опасности – основная задача данного компонента; существует множество экспертов по информационному взаимодействию, чьи навыки необходимо максимально использовать при подготовке и осуществлении информационных кампаний по распространению предупреждений.

Основные действующие лица системы распространения предупреждений

Для обеспечения успеха системы информационного взаимодействия, необходимы, как минимум три действующих лица:

- 1. Автор:** ответственный за создание или смысловое наполнение информационного сообщения (как правило, в роли автора выступают такие технические службы как бюро метеорологии, гидрологии или здравоохранения; но иногда и само сообщество)
- 2. Посредник:** получает, перерабатывает, переформулирует и распространяет информационные сообщения среди членов сообщества, находящихся в зоне риска. Посредник должен стараться сохранить первоначальную информацию, однако может вносить в нее значимые изменения как по форме, так и по содержанию. Редко, когда сообщение доходит напрямую от автора к получателю без посредника.
- 3. Получатель:** “конечный потребитель”, которому адресовано предупреждение.

Проблема раннего оповещения заключается в том, что авторы редко хорошо знают аудиторию, которой адресованы предупреждения. Их, как правило, составляют те же люди, которые осуществляют мониторинг – научные и технические эксперты, не всегда способные передать информацию на доступном бытовом языке. По этой причине, получив предупреждение, получатели не всегда понимают его смысл, который теряется в технических формулировках. Более того, лексика и тон поступающих информационных сообщений зачастую таковы, что сообщества их не воспринимают. В этой связи очень важна роль посредника. Являясь специалистом по УОБ, вы должны усовершенствовать свои навыки как посредника и интерпретатора предупреждений об опасности. Во многих случаях сообщества относятся к таким

сообщениям с недоверием. Это может быть обусловлено как склонностью человека игнорировать информацию, которая кажется ему несвоевременной, так и общим непониманием смысла сообщения или недовольством в связи с очередной ложной тревогой. При разработке официальной СРО необходимо учитывать особенности восприятия конечных получателей информации, их прошлый опыт реагирования на предупреждения, религиозные убеждения и систему представлений о бедствиях.

Даже несмотря на то, что конечную ответственность за распространение предупреждений об опасности несут правительства, НО и НПО могут сыграть вспомогательную роль или выступить в роли посредника между учеными или техниками и конечными получателями информации, помогая в интерпретации и переформулировании сообщений. Усилия по развитию потенциала посредничества должны подкрепляться пониманием местной ситуации и широкими возможностями по распространению предупреждений об опасности.

Руководящий принцип информационного взаимодействия в системе оповещения, 1

Четко делегировать ответственность за распространение предупреждений и выступать в роли посредника

Четкое определение того, кто играет роль автора, а кто посредника – очень важно, особенно применительно к угрозам, о которых можно сообщить заблаговременно. Несмотря на то, что автор может не являться членом сообщества (если речь идет о внешнем мониторинге), посредник должен быть его представителем, который первым получает предупреждение об опасности. Как правило, такие люди проходят специальную подготовку по интерпретации прогнозов, распространению информационных сообщений и освоению навыков посредничества для последующего переформатирования и своевременного распространения предупреждений. Цель этих усилий заключается в том, чтобы учесть особенности аудитории и способствовать налаживанию двустороннего диалога между автором, посредником и получателем информации. Эффективный информационный компонент СРО должен учитывать необходимость наличия нескольких посредников, чтобы избежать ситуации информационного вакуума, если единственный посредник отсутствует или болен. Подготовив двух или трех посредников, эту проблему можно решить. Каждый из них должен придумать свою систему распространения информации, чтобы довести ее до каждого члена сообщества. Наша задача – максимально ускорить процесс распространения информации и обеспечить надежность посредничества, чтобы гарантировать, что информация дойдет до всех членов сообщества, которые подвергаются риску, будет им понята и принята к действию.

Для обеспечения большей эффективности СРО на базе сообществ необходимо обеспечить тесное взаимодействие с национальной СРО. Как отмечено выше, нужно также помнить о том, что определенная роль в рамках официальной системы СРО может повлечь за собой не только политическую и моральную ответственность за корректное осуществление ваших обязанностей, но и правовую ответственность за их невыполнение. Проконсультировавшись с местным юристом до начала проработки роли НО в рамках системы СРО, можно получить полную картину потенциальных рисков.

Для СРО на базе сообществ, ответственность за подготовку и распространение предупреждений об опасности может быть переложена на членов сообщества. Опыт показывает, что некоторые участники СРО могут естественным образом играть роль посредников без специального делегирования им этих полномочий. Выполнение посреднических функций может не требовать соблюдения каких-либо формальностей, однако расширение кругозора этих людей и укрепление их роли в рамках коммуникационных стратегий может быть очень эффективным.

Передовой опыт:

На острове Самоа, видя как мелеют лагуны (береговые озера) после землетрясения, старейшины начинают бить тревогу и призывать к эвакуации.

Передовой опыт:

В Мали, в рамках программы PESINET, аналогичной программе раннего смс-оповещения о детских болезнях UNICEF, была создана система медицинских бригад, осуществляющих мониторинг на местном уровне, еженедельно посещающая детей и отмечая определенные нюансы их физического состояния. На более высоком уровне системы вторая бригада медиков получает данные SMS/GRPS по каждому ребенку, анализирует изменения в его состоянии и налаживает диалог с семьей и лечащим врачом, если у ребенка наблюдаются тревожные симптомы.

Передовой опыт:

Национальное общество Красного Креста Мозамбика рассчитывает на поддержку местных комитетов по митигации рисков в бассейне реки Замбези в распространении предупреждений о неминуемых циклонах и наводнениях среди местного населения посредством использования цветных сигнальных флагов, свистков и громкоговорителей. Информация одновременно поступает из двух источников — от национальной метеорологической службы и с местных станций мониторинга

Извлеченные уроки:

Неоднократные степные пожары (Канберра, 2003; Черная суббота в Виктории, 2009) напоминают о правовой ответственности национальных властей “выпускать предупреждения и предоставлять информацию сообществу ... с целью защиты жизни людей и объектов собственности”. Небрежность в выполнении этой обязанности стала причиной обращения в суд.

Далее мы поговорим о том, какие предупреждения об опасности оказываются наиболее эффективными. Каким должно быть их содержание, тон и манера подачи информации.

Содержание информационного сообщения

Эффективное предупреждение об опасности должно подразумевать следующие шесть элементов:

- 1. Время:** Когда ожидается реализация угрозы?
- 2. Место:** Какие районы могут пострадать?
- 3. Масштаб:** Каковы масштабы угрозы? (например, уровень подъема воды, скорость ветра, и.т.д.)
- 4. Последствия:** Каковы будут последствия бедствия для сообществ и окружающей среды?
- 5. Вероятность:** Какова вероятность реализации угрозы?
- 6. Реагирование:** Что должны сделать сообщества, подвергающиеся риску, для того, чтобы себя защитить?

Передовой опыт:

В бассейнах рек Бузи/Сейв в Мозамбике регулярно происходят наводнения. С 2007 года здесь организуются учения для местного населения, в ходе которых жители знакомятся с различными инструментами раннего оповещения, содержанием предупреждений об опасности и методами эвакуации пострадавших.

Тон сообщения

Недавние исследования свидетельствуют о необходимости определенной эмоциональной окраски предупреждений об опасности. В ряде регионов эмоциональные сообщения могут быть более эффективными и способствовать убеждению получателей в необходимости принять чрезвычайные меры. Помимо этого, сообщения должны быть составлены с учетом особенностей местного лексикона: манера изложения информации, тон сообщения, выбор ключевых слов.

Стандартизация сообщений

Важно обеспечить разумный баланс между последовательностью изложения информации и ее контекстуализацией, чтобы избежать противоречивости и невразумительности сообщений. Помните о том, при составлении формулировок и выборе тона сообщения необходимо учитывать лексические и культурные особенности того сообщества, которому оно адресовано. Тем не менее, предупреждения об опасности не подчиняются правилам 30-секунд, справедливому для коммерческой рекламы. Лучше полностью изложить информацию и представить события в развитии.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы

Рекомендуется также готовить информационные сообщения задолго до наступления бедствия. При этом, их всегда необходимо адаптировать к конкретному контексту. Возможные варианты сообщений могут быть сформулированы в приложении к плану действий на случай ЧС.

Стандартизация сообщений играет важную роль, особенно в условиях мобильного мира, когда люди постоянно перемещаются между разными регионами и опасными районами. Руководящие указания по ведению разъяснительной и просветительской работы по информированию населения об уменьшении опасности бедствий, подготовленные МФОККиКП, – ценный источник знаний по вопросам составления информационных сообщений. Еще одним полезным источником является Общий протокол оповещения (ОПО), широко используемый на международном уровне. Это очень важный документ, несмотря на то что ряд угроз в нем не рассматривается.

Коммуникационная стратегия

Теперь, когда предупреждения об опасности разработаны и подготовлены к распространению, учитывая все особенности восприятия представителей сообществ, находящихся в зоне риска, задача заключается в том, чтобы распространить подготовленную информацию в кратчайшие сроки. Для этого нам необходима коммуникационная стратегия, учитывающая все возможные варианты распространения информации, чтобы в итоге выбрать наиболее эффективный.

- **Электронные устройства:** данная технология используется для передачи сообщений. Ниже мы рассмотрим несколько вариантов распространения информации с учетом различной степени технологичности.
- **Распространение информации по информационным каналам:** плотность информационного потока, повторяемость сообщений и запасные варианты передачи информации.

*Руководящий принцип информационного взаимодействия в системе оповещения, 2**Избегайте использования слишком изоциренных технических средств при выборе средств оповещения*

В современном мире господствует представление, что все новейшие технологии гораздо надежнее традиционных средств. Такая вера опасна, поскольку зачастую приводит к использованию ошибочной технологии. В рамках местных и национальных СРО использование самых простых технологий дает прекрасные результаты.

- **Отказ от технологий:** В ряде сообществ, где существует проблема низкого уровня грамотности населения, предупреждения об опасности распространяются в форме доступных для понимания рисунков. Гонцы быстро доставляют сообщения из одного места в другое. Написанные на бумаге предупреждения об опасности также не требуют использования технологий.
- **Примитивные технологии:** Флаги, информационные стенды, свистки и громкоговорители. Традиционные звуки и музыкальные инструменты давно используются для распространения предупреждений об опасности.

Передовой опыт:

Канунгконг – музыкальный инструмент, изготовленный из стеблей бамбука, который традиционно используется для того созыва сельских жителей на общий сход или предупреждения об опасности. Система раннего оповещения о наводнениях, созданная в 8 деревнях в районе Дагупан-сити на Филиппинах возродила использование канунгконга и дождемеров, которые теперь установлены в стратегически важных пунктах каждой деревни.

Передовой опыт:

КИногда скотоводам Пакистана удавалось оказаться в нужное время в нужном месте, чтобы сообщить сообществам, проживающим ниже по течению реки, о неминуемой опасности наводнений. Они выкрикивали предупреждение об опасности другим скотоводам на низлежащих пастбищах и, если возможно, оповещали и ближайшие деревни. Некоторые из них также использовали духовой инструмент “бук”, изготовленный из рога яка.

Передовой опыт:

На протяжении нескольких веков жители бассейна реки Замбези в Замбии использовали барабаны для распространения информации об опасных условиях на реке. Эта традиция была утеряна, и сегодня Красный Крест старается ее возродить в рамках СРО о наводнениях.

Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы**Передовой опыт:**

Организация OXFAM сумела вернуть традицию дарфурских Хакамаатов – традиционных рассказчиц и исполнительниц народных песен. Эта важная традиция прервалась в связи с вооруженным конфликтом, однако может быть очень полезной в распространении информации о засухе и конфликтах посредством народного творчества.

- **Промежуточные технологии:** SMS (UMS при землетрясениях), телефонная связь, радио, высокочастотное радио, радиостанции засекреченной связи.

Передовой опыт:

При поддержке Красного Креста/Красного Полумесяца, Колумбия, Гаити и Никарагуа внедрили смс-рассылки в свои усилия по укреплению систем раннего оповещения на национальном и местном уровне. Доступность и широкое распространение технологии сотовой связи обеспечило беспрецедентные коммуникационные возможности.

- **Высокие технологии:** автоматическая рассылка SMS-сообщений (подписка на автоматическую рассылку предупреждений), телевидение, интернет и возможности спутниковой связи.

Запасные варианты: Доступность единственного канала коммуникации также может быть рискованной.

Извлеченные уроки:

В Мали СРО на базе сообществ, цель которой заключалась в снижении уровня младенческой смерти от инфекционных заболеваний, потерпела крах из-за того, что использовала единственную коммуникационную возможность рассылки SMS/GRPS предупреждений в условиях нестабильного доступа в интернет. Необходимо было заранее продумать запасной вариант распространения сообщений.

Руководящий принцип информационного взаимодействия в системе оповещения, 3

Используйте градационную систему предупреждения (уровни и цвета) при распространении информации об опасности

Предупреждения, как правило, подразделяются по уровням растущей опасности; комплексная стратегия распространения сообщений должна подразумевать многоуровневую систему предупреждений.

В повседневной жизни есть множество эквивалентов многоуровневых предупреждений. За некоторыми исключениями к их числу относится трехуровневая система цветов светофора: зеленый – желтый – красный.

Детская игра “На старт, внимание, марш!” является хорошим примером использования разных уровней готовности. В каждом местном контексте можно найти и другие похожие примеры. В большинстве случаев система раннего оповещения имеет три уровня: готовность, предупреждение и тревога. Коммуникационные инструменты также разрабатываются с учетом трехцветной системы, подразумевающей разные уровни опасности: зеленый, желтый и красный. Несмотря на культурные различия, в рамках системы раннего оповещения красный цвет в большинстве случаев символизирует наивысший уровень опасности, означающий необходимость принятия незамедлительных мер. Однако помните о культурных различиях восприятия, а также об интерпретации цветов дальтониками (как правило, они составляют от 4 до 8 процентов населения. В Африке процент дальтоников наименьший).

Многоступенчатая система предупреждений об опасности может также послужить основой для подготовки голосовых предупреждений разной тональной окраски для распространения по каналам радиосвязи и посредством громкоговорителей. Высокий темп речи и громкий голос диктора, как правило ассоциируются, с большим уровнем опасности.

Передовой опыт:

В Индонезии предупреждения об опасности были преобразованы в доступные для восприятия диаграммы красного, желтого и зеленого цвета. С их помощью осуществляется разметка опасных зон и маршрутов эвакуации. Научная информация теперь доступна местным сообществам, которые воспринимают ее как руководство к действию.

Передовой опыт:

На Гаити для распространения предупреждений об опасности в рамках СРО используются флаги разного цвета. Было установлено, что у местных жителей могут возникнуть проблемы с толкованием флагов оранжевого и красного цвета, имеющих в сообществах определенное традиционное значение. По этой причине сигнальные флаги снабжены надписями на креольском языке. Данная система распространения предупреждений об опасности была опробована во время Циклона Томас в 2010 году и ураганов Эмиль и Ирэн в 2011 году. Работа СРО осуществляется при финансовой поддержке ECHO, UNDP и USAID.

Варианты действий:

- Определите возможных авторов предупреждений и посредников в сообществе. Изучите существующую систему распространения предупреждений об опасности: кто выступал в роли авторов и посредников во время предыдущих бедствий? Изучите, может ли использоваться существующая система как основа для распространения предупреждений в рамках СРО.
- Сотрудничайте с комитетами по СРО в целях адаптации стандартных информационных сообщений к местным условиям, удостоверившись, что каждое из них отвечает перечисленным выше требованиям и соотносится с местными планами действий на случай ЧС.
- Помогите сообществу определить, какая система цветовых кодов является наиболее эффективной в конкретных условиях.
- Предложите членам сообщества составить полный перечень средств и каналов передачи информации, которые могут использоваться для передачи предупреждений об опасности. Удостоверьтесь, что планируемые для использования средства и каналы коммуникации обеспечат возможность оповестить об опасности наиболее уязвимых членов сообщества.
- В сотрудничестве с членами сообщества определите наиболее эффективную комбинацию средств и каналов передачи информации из составленного списка для разработки коммуникационной стратегии и архитектуры: Сколько людей должно быть задействовано в этих усилиях? Какова должна быть квалификация/статус/доступность посредников, которые первыми получают предупреждения?
- Наладьте связь между теми, кто осуществляет мониторинг природных условий, посредниками и получателями информации на многих уровнях, чтобы обеспечить беспрепятственную доставку сообщений в сообщество. Личное знакомство людей друг с другом повысит значимость передачи предупреждений.
- В случае необходимости, содействуйте внедрению необходимых технологий для обеспечения возможностей посредничества в распространении сообщений.
- После каждого бедствия анализируйте уровень понимания предупреждений об опасности целевой аудиторией. Разработайте меры, направленные на его повышение.
- Старайтесь обеспечить включение соответствующих мер в законодательные и нормативные акты, если они ими еще не предусмотрены.

На данном этапе вы изучили все четыре компонента СРО на базе сообществ. Все приведенные руководящие указания призваны способствовать высокой эффективности предпринимаемых усилий. В последней главе нашего издания речь пойдет об оперативных рекомендациях.



D.

Оперативные аспекты СРО и СРО на базе сообществ

Цель данной главы заключается в том, чтобы поскорее перейти от теории к практике. Ответив на несколько простых вопросов, вы сможете начать практические усилия по созданию СРО.

1. С чего начать?

Начните со сбора информации об усилиях по созданию СРО на вашем уровне. К числу вопросов, на которые необходимо будет ответить, относятся следующие:

Таблица 13: Сбор данных

Сбор данных	Вопросы для любого уровня...
Кто участвует в проекте? Какие факторы (политические, правовые, институциональные, технические) могут помочь этим людям в выполнении их мандата?	<ul style="list-style-type: none"> Проанализируйте знания о рисках на своем уровне и решите, где СРО наиболее востребована. Какие организации на вашей территории имеют соответствующий мандат, политики и ресурсы для участия в усилиях? (оцените их на основании перечня организаций, которые предложены в данном справочнике). Какие организации заинтересованы в участии в СРО и обладают для этого техническими возможностями? Какие существуют институциональные возможности для налаживания диалога между разными уровнями или агентствами?
Изучение рисков	<ul style="list-style-type: none"> Получили ли сообщества/районы/страны, подвергающиеся наибольшему риску, руководящие указания по общим усилиям по смягчению рисков? Выразили ли они потребность в получении более своевременной информации для того, чтобы подготовиться к неминуемым угрозам? Если да, то у вас есть хорошие возможности начать применять те знания, которые вы получили, ознакомившись с материалами нашего справочника.
Мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> Какие данные мониторинга и прогнозов доступны для каждого уровня, но, возможно, игнорируются? Являются ли предпринимаемые усилия эффективными для множественных угроз? Учитывают ли они медленно и быстро наступающие бедствия? Осуществляется ли мониторинг уязвимости?
Потенциал реагирования	<ul style="list-style-type: none"> Какие действия предпринимают сообщества/районы/ страны после получения предупреждений об опасности? Что можно и нужно сделать лучше? Кто поддерживает осуществляемые усилия?
Коммуникация	<ul style="list-style-type: none"> Насколько эффективны существующие предупреждения? В какой мере обеспечивается охват наиболее уязвимых групп населения и сообществ?
В чем недостатки?	<ul style="list-style-type: none"> Какой из четырех вышеперечисленных компонентов является наиболее слабым звеном на вашем уровне? Какое сообщество/регион/страна наименее опытно в создании СРО? Почему?

2. Что теперь?

Ответив на поставленные выше вопросы и ознакомившись с приведенными в справочнике примерами, чтобы избежать возможных ошибок, настало время привлечь максимальное количество заинтересованных стороны на своем уровне, чтобы подготовить совместное предложение о финансировании.

Не забывайте также следить за успехами СРО других уровнях и приглашайте представителей этих уровней к участию в разработке вашей системы. Ваша цель заключается в том, чтобы подготовить интересное предложение, которое призвано воспользоваться выявленными выше пробелы, используя возможности всех участников и учитывая приведенные ниже факторы:

Сбор данных	Вопросы для любого уровня....
Связующее звено	Как можно выступить в роли связующего звена между наукой и сообществами, которые подвергаются риску? Между разными уровнями СРО? Какой потенциал для этого необходим? Кто может поддержать осуществляемые усилия?
Партнерство	Какие партнерства можно наладить на каждом уровне, чтобы содействовать развитию СРО на базе сообществ?
Устойчивость	Каждое предлагаемое усилие должно подкрепляться надежными источниками финансирования (посредством индикаторов на уровне сообществ, а также национального или регионального бюджета).

3. Лоббирование поправок в законодательные акты и совершенствование процедур создания СРО

Помимо реализации идеи о создании СРО, вам необходимо сотрудничать с правительством, чтобы лоббировать законы и процедуры по созданию официальной СРО, поддерживающей общественные инициативы. Как описано выше, эффективная официальная СРО требует четкого распределения ролей и ответственности для органов власти всех уровней, а также технических институтов, которые осуществляют мониторинг и распространяют информацию о рисках. Помимо этого, они должны быть готовы и способны взаимодействовать с сообществами и ценить преимущества СРО на базе сообществ.

Несмотря на то, что можно достичь высоких результатов посредством хорошей коммуникации и активного диалога, очень важно, чтобы вышеперечисленные элементы были зафиксированы в рамках официальной политики и/или закона, чтобы обеспечить их поддержку и последовательное применение на государственном уровне. Например, в отсутствие четких нормативных актов данные мониторинга, собранные на уровне официальной СРО, могут оказаться недоступными сообществам или не предоставляться им регулярно и своевременно. Это означает, что у сообществ может возникнуть необходимость организовать самостоятельный сбор данных, что отнимает время и ресурсы. В других ситуациях сообщества могут обладать глубокими знаниями о рисках, однако официальные СРО могут этого не учитывать. В результате другие сообщества могут лишиться возможности ими воспользоваться.

Там, где существующие системы регулирования не удовлетворяют потребностям сообществ в официальной и эффективной СРО, нужно лоббировать соответствующие решения во исполнение Резолюции 7, 31-й Международной конференции 2011 года, которая определила национальное законодательство как один из инструментов, доступных для популяризации СРО на уровне сообществ.

Элементы институциональных мандатов, наиболее релевантные для налаживания взаимосвязи между официальными СРО и СРО на базе сообществ должны:

- рассматривать СРО как приоритет для осуществления действий на уровне сообщества и ключевой элемент системы УОБ;
- содействовать составлению карт рисков на уровне сообщества;
- содействовать обеспечению доступа сообществ к знаниям о рисках и данным мониторинга;
- содействовать участию представителей сообществ, НО, других организаций гражданского общества и частного сектора в работе СРО на уровне сообществ;
- выделять необходимое финансирование на осуществление деятельности в рамках СРО на базе сообществ;
- обеспечивать высокий уровень ответственности за результаты СРО на базе сообществ.

4. Заключительные рекомендации

Теперь у вас должно сложиться полное понимание стратегических соображений, руководящих указаний и примеров передового опыта, чтобы эффективно изучить возможности создания СРО на уровне сообществ.

На следующем этапе работы доступны и другие ценные информационные ресурсы, которые предлагают оперативные указания по разработке стандартов и организации подготовки персонала и добровольцев для участия в создании СРО. Некоторые из этих инструментов и обучающих материалов описаны ниже и сопровождаются ссылками на доступные интернет-ресурсы (если такие ссылки существуют):

- **Методические материалы по созданию системы раннего оповещения на базе сообществ**, подготовленные MSB, Шведским Красным Крестом и МФОККИКП: Справочник по подготовке инструкторов, 2012; Данный справочник был подготовлен по итогам семидневного семинара, в котором в течение четырех дней принимали участие представители сообщества. В первой части справочника рассказывается о методах выбора индикаторов и сбора данных. Во второй части изучаются вопросы подготовки предупреждений об опасности и варианты реагирования на уровне сообществ. Каждая часть подготовлена в виде методических материалов с конкретными учебными целями, расписанием, планом занятий, детальным описанием упражнений и материалов, необходимых для адаптации тренингов к местным условиям. Методические материалы подготовлены на основе опыта работы в Западной Африке в 2008-12 гг.
- “Практическое дело” и корпорация Mercy: **Создание системы раннего оповещения на базе сообщества: Справочник фасилитатора и практические рекомендации, 2010.** www.preventionweb.net/.../19892_19867cbewsfacilitatorsguide1.pdf Это обучающие материалы, разработанные при поддержке ECHO — DIPECHO, предназначены для работы в условиях наводнений (в настоящее время данные материалы также адаптируются для работы в условиях оползней). Руководящие указания предназначены для фасилитаторов и специалистов-практиков. Также доступны и другие материалы ассоциации “Практическое дело”, подготовленные по итогам создания СРО в 2002-08 гг.
- FARM Африка: **Основные шаги по созданию системы УОБ на базе сообществ в сельскохозяйственном районе Южный Омо.** (Е. Джексон, 2010) www.farmafrica.org.uk/resources/Community%20Managed%20Disaster%20Risk%20Reduction.pdf В тех районах, где существует проблема дефицита воды, эти практические рекомендации могут послужить моделью создания СРО в сотрудничестве с пострадавшими от засухи сообществами. В них даются стандартные рекомендации по разработке СРО, обеспечению их взаимосвязи с планами действий на случай ЧС, а также налаживанию диалога с властями всех уровней и привлечению финансирования. При подготовке руководящих указаний использовался опыт организации “Спасем детей”, Великобритания, а также других организаций.
- **СРО для водораздельных территорий** (доступна на английском и испанском языках) <http://cruzroja.org/desastres/redcamp/crrec/modedu-en.htm> Сборник руководящих указаний “Лучше быть готов” № 11 предлагает примеры передового опыта по созданию и развитию рентабельных высокоэффективных СРО. Справочник подготовлен Справочным центром Красного Креста по вопросам предотвращения бедствий в Коста-Рике.
- **Раннее оповещение > Раннего реагирования**, Региональные руководящие указания по расширению масштабов общественного участия для стран Азии А <https://docs.google.com/a/email.arizona.edu/viewer?url=http://www.climatecentre.org/downloads/File/EWEA/IFRC%2520EWEA%2520Guidelines.pdf> Разработан МФОККИКП.
- **Обучающие материалы UNISDR по борьбе с природными угрозами и созданию СРО для инструкторов в Кении** www.unisdr.org/files/26445_traininPPackageonnaturalhazardslow.pdf См. Модуль 9: Обеспечение готовности к бедствиям и раннее оповещение.



Приложение 1.

Полный перечень руководящих принципов

Междисциплинарные вопросы: руководящие принципы

- Руководящий принцип 1: Интеграция УОБ-СРО не является единичной мерой
- Руководящий принцип 2: Стремиться к координации действий на разных уровнях: местном, национальном и региональном/глобальном
- Руководящий принцип 3: Настаивать на внедрении СРО с учетом многих вариантов возможных опасностей
- Руководящий принцип 4: Систематически учитывать уровень уязвимости
- Руководящий принцип 5: Разрабатывать многофункциональные компоненты СРО
- Руководящий принцип 6: Учитывать многочисленные факторы времени
- Руководящий принцип 7: Использовать разнообразные системы знаний
- Руководящий принцип 8: Нести ответственность за растущие риски и увеличение масштабов неопределенности
- Руководящий принцип 9: СРО без границ: учитывать все уровни уязвимости и масштабы опасностей
- Руководящий принцип 10: Требовать использования соответствующих технологий
- Руководящий принцип 11: Требовать многообразия индикаторов и каналов распространения информации
- Руководящий принцип 12: Направлять свои усилия на оказание помощи уязвимым группам населения и стремиться получить доступ к ним
- Руководящий принцип 13: Налаживать партнерства и привлекать отдельных граждан

Практическая деятельность на уровне сообществ: руководящие принципы по отдельным компонентам СРО

Изучение рисков

Руководящий принцип К-1: Несмотря на то, что практические усилия по изучению рисков могут не обеспечить раннего оповещения, все усилия по раннему оповещению должны основываться на знании рисков

Руководящий принцип К-2: Необходимо принять тот факт, что приоритеты сообщества могут не совпадать с вашими личными приоритетами.

Мониторинг

Руководящий принцип М-1: Пассивные получатели информации не способны спасти человеческие жизни

Руководящий принцип М-2: Некоторым сообществам придется самостоятельно управлять своей системой СРО

Руководящий принцип М-3: Обнародование результатов мониторинга может мотивировать сообщества

Руководящий принцип М-4: При расширении масштабов угрозы уровень мониторинга должен повышаться соответственно

Потенциал реагирования

Руководящий принцип Р-1: В рамках СРО мы реагируем на предупреждения об опасности, а не на бедствия

Руководящий принцип Р-2: Старайтесь организовать эффективные безошибочные операции реагирования

Руководящий принцип Р-3: Включайте различные варианты экстренного реагирования в ежегодно обновляемые планы чрезвычайных мероприятий с подробным описанием необходимого финансирования

Руководящий принцип Р-4: Повторение — мать учения: проводите учения для проверки своих навыков чрезвычайного реагирования

Информационное взаимодействие в системе оповещения

Руководящий принцип С-1: Четко разделите зоны ответственности в области оповещения населения или посредничества

Руководящий принцип С-2: Избегайте использования слишком изощренных технических средств при выборе средств оповещения

Руководящий принцип С-3: Используйте градационную систему предупреждения (уровни и цвета) при распространении информации об опасности

Приложение 1.

Полный перечень руководящих принципов

50+ стран	Глава В: Общие руководящие принципы		Глава С: Практическая деятельность на уровне сообществ		
	Руководящие принципы 1-13	Изучение рисков	Мониторинг	Потенциал реагирования	Предупреждения об опасности
Африка (19 стран, Западная Африка и страны Африканского Рога)	Эфиопия РП2: Западная Африка; Сьерра-Леоне/Либерия РП4: страны Африканского Рога, Уганда, Нигер; РП5: Малави; Мозамбик, Мадагаскар РП8: Кения, Мали, Мозамбик; РП9: Малави (2), Сомали, Эфиопия, Мозамбик, Кения / Уганда; РП11: Кения, Танзания; РП12: Южная Африка РП13: Либерия	Сенегал	ДРК, Малави, Эфиопия, Сьерра-Леоне, Мадагаскар	Техники, специалисты	Техники, специалисты
Америка (9 стран, Центральная и Латинская Америка, Карибские острова)	РП1: Никарагуа РП4: Бразилия РП5: Центральная Америка РП6: Гаити РП8: Колумбия РП10: Центральная Америка РП13: Каймановы острова, США (2), Центральная Америка (6 стран)	Сенегал	ДРК, Малави, Эфиопия, Сьерра-Леоне, Мадагаскар	Техники, специалисты	Техники, специалисты
Азиатско-Тихоокеанский регион (21 страна и регионы)	РП2: Монголия; РП3: Шри-Ланка, Вьетнам, Индонезия (2), Филиппины; Регионы РП4: Монголия РП5: Шри-Ланка РП6: Бангладеш; РП7: Таиланд, Индонезия, Индия, Соломоновы острова (2), Кирибати, Непал (2), Самоа (2); РП8: Пакистан, Соломоновы острова (2), Австралия, Фуджи, Китай; РП9: Непал; РП10: Мьянма, Индонезия; РП11: Лаос; РП12: Непал, Индонезия, Вьетнам; РП13: Шри-Ланка (2), Непал, Индонезия, (2), Пакистан, Вьетнам, Филиппины.	Филиппины (2) Соломоновы острова, Пакистан, Непал	Филиппины (2) Папуа-Новая Гвинея, Япония, Индонезия (3) Камбоджа (3) Непал (3) Вьетнам, Шри-Ланка (4) Бангладеш (2) Китай (2) Индия Австралия (2)	Камбоджа (2) Китай (2) Бангладеш (2) Индия (2) Индонезия Вьетнам	Австралия Самоа (2) Непал Индонезия Филиппины Пакистан
Европа (2 страны и Западная Европа)	РП3: Франция; РП4: Западная Европа, Франция		Великобритания		
Ближний Восток и Северная Африка	РП13: Египет				

Основополагающие принципы Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца

ГУМАННОСТЬ Международное Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, порожденное стремлением оказывать помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне предотвращать и облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами.

БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ Движение не проводит никакой дискриминации по признаку национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Оно лишь стремится облегчать страдания людей, и в первую очередь, тех, кто больше всего в этом нуждается.

НЕЙТРАЛЬНОСТЬ Чтобы сохранить всеобщее доверие, Движение не может принимать чью-либо сторону в вооруженных конфликтах и вступать в споры политического, расового, религиозного или идеологического характера.

НЕЗАВИСИМОСТЬ Движение независимо. Национальные общества, оказывая своим правительствам помощь в их гуманитарной деятельности и подчиняясь законам своей страны, должны тем не менее всегда сохранять автономию, чтобы иметь возможность действовать в соответствии с принципами Красного Креста.

ДОБРОВОЛЬНОСТЬ В своей добровольной деятельности по оказанию помощи Движение ни в коей мере не руководствуется стремлением к получению выгоды.

ЕДИНСТВО В стране может быть только одно национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца. Оно должно быть открыто для всех и осуществлять свою гуманитарную деятельность на всей территории страны.

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ Движение является всемирным. Все национальные общества пользуются равными правами и обязаны оказывать помощь друг другу.

For more information on this IFRC publication, please contact:

**International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies
Community Preparedness and Risk Reduction Department**

E-mail: secretariat@ifrc.org

Tel: +41 22 730 42 22

Fax: +41 22 733 03 95

www.ifrc.org

Saving lives, changing minds.