



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 6 июля 2010 года

AP/CAT (2010) 05 rev. 2  
Or. E.

**ЕВРОПЕЙСКОЕ И СРЕДИЗЕМНОМОРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ О КРУПНЫХ КАТАСТРОФАХ  
(ЧОС-СЕ)**

**ПРОЕКТ**

**СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПЛАН НА  
2011 – 2015 ГОДЫ**

**Работать совместно в Европе и Средиземноморье  
для предупреждения стихийных бедствий, в поддержку готовности и реагирования**

## ВВЕДЕНИЕ

За последние десять лет в Европе и в Средиземноморье усилились последствия стихийных бедствий и техногенных катастроф в отношении людей, собственности, условий жизни, наследия и окружающей среды. Притом что возросшая уязвимость наших обществ перед лицом катастроф частично является результатом ошибок в градостроительстве, более интенсивного землепользования, ухудшения окружающей среды и недостаточной готовности, то изменения климата, как представляется, будут приводить к тому, что чрезвычайные погодные условия будут возникать все чаще и становиться все более интенсивными, а это будет приводить к распространению таких явлений, как засухи, волны жары, лесные пожары, штормы, наводнения и бедствия в прибрежной зоне.

В последние годы правительства европейских и средиземноморских стран значительно повысили свой потенциал реагирования на стихийные бедствия, расширив сотрудничество и разработав новые механизмы координации и взаимопомощи в случае чрезвычайных ситуаций. Международное сотрудничество становится эффективным инструментом для расширения доступа к помощи и опыту, к преодолению последствий бедствий и ускорению восстановительного периода. Уменьшение уязвимости и повышение уровня готовности наших обществ оказывается намного более сложной задачей, поскольку это связано с весьма широким кругом участников, включая экспертов, руководителей и население, причем они необязательно сознают все потенциальные риски.

Европейское и Средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ), созданное в 1987 году Комитетом министров Совета Европы как открытая группа сотрудничества, является адаптированным инструментом для продвижения проблематики уменьшения рисков бедствий в Европе и Средиземноморье. За 23 года существования этого Соглашения оно продвигало на европейском и средиземноморском уровнях сотрудничество в сфере предупреждения, готовности, реагирования и оказания помощи в случае крупных катастроф благодаря целому ряду политических и технических стратегий, таких как:

- разработка руководящих принципов в области сокращения последствий бедствий для того, чтобы поощрять и оказывать содействие соответствующей политике, а также улучшать управление в сфере предупреждения и реагирования;
- разработка научно-технических инструментов для оценки и сокращения уязвимости благодаря научным разработкам, образованию и профессиональной подготовке;
- содействие скоординированному региональному подходу к оперативным механизмам для обеспечения эффективного реагирования, быстрой оценки последствий бедствий и оказания поддержки пострадавшим.

Деятельность Соглашения опирается на политическую поддержку ряда международных инициатив:

- Хиогская рамочная программа действий на 2008-2015 гг. "Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин", принятая на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в январе 2005 года в Кобе (Хиого, Япония). Рамочная программа действий Хиого определяет направления деятельности на всемирном уровне по подготовке обществ к бедствиям, для того, чтобы ограничить их последствия для людей, экономики и окружающей среды и усовершенствовать реагирование и восстановление. Международная стратегия ООН по уменьшению опасности стихийных бедствий (МСУОБ) является процессом среднесрочного обзора Рабочей программы действий Хиого для оценки ее эффективности и для выдвижения предложений о новых областях работы. Такая подготовительная работа была соответствующим образом включена в настоящий Среднесрочный план.
- Совет Европы включил вопросы укрепления безопасности европейских граждан в свой План действий (принятый на Варшавском саммите в 2005 году). Главы государств и правительств

государств-членов Совета Европы поручили СЕ и далее разрабатывать и поддерживать комплексную политику в области предупреждения и регулирования последствий бедствий с учетом задач устойчивого развития.

Что касается технических аспектов, то деятельность Соглашения опирается, помимо прочего, на следующие возможности:

- научную и техническую работу, проводимую в 27 Специализированных центрах, объединенных в Сеть европейских и средиземноморских специализированных центров Соглашения;
- доклады, подготавливаемые консультантами, по конкретным запросам правительственных органов;
- вклады со стороны правительств государств-членов в проекты или научные исследования, имеющие особое значение для других государств;
- информацию, собираемую рабочими группами, созданными в рамках Соглашения для рассмотрения технических вопросов, представляющих взаимный интерес;
- проекты сотрудничества, осуществляемые другими национальными и международными органами по сокращению опасности бедствий, в частности, с Международной стратегией по уменьшению опасности стихийных бедствий и Европейским форумом по уменьшению опасности бедствий.

Задача данного Среднесрочного плана состоит в том, чтобы предоставить политический и технический инструмент, содержащий приоритеты и руководящие принципы для деятельности Европейского и Средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ) на следующие пять лет, с целью повышения его эффективности в условиях ограниченных финансовых ресурсов и с учетом повышения уровня уязвимости европейских и средиземноморских обществ.

## ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРИНЦИПЫ

1. Чрезвычайно важно, чтобы деятельность Соглашения по сокращению опасности бедствий охватывала весь цикл управления в условиях бедствий. Таким образом, приоритеты, направленные на **быстрое реагирование**, должны сочетаться со **снижением уровня уязвимости** не только на основе науки и инженерно-технических решений, но и благодаря **вовлечению общества** на основе образования и повышения потенциала и содействия **готовности** на всех уровнях.
2. Соглашение будет и далее координировать свою деятельность с другими политическими приоритетами Совета Европы и будет поддерживать и укреплять свое сотрудничество с Банком развития Совета Европы, Парламентской Ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.
3. Сотрудничество с другими международными организациями является ключевым аспектом будущей работы, укрепления взаимодействия и избежания дублирования в работе. Особые усилия будут предприняты для того, чтобы укрепить сотрудничество с Европейским Союзом и осуществить конкретную деятельность в рамках Меморандума о сотрудничестве, подписанного с ООН-МСУОБ в 2008 году, став региональным органом по продвижению выполнения Рамочной программы действий Хиого на 2005-2015 годы в Европе и в Средиземноморье. Будет продолжаться и усиливаться существующее сотрудничество с ЮНЕСКО в области образования и информирования о рисках. Соглашение будет также

уделять внимание созданию прочного партнерства с Союзом для Средиземноморья, а также с региональными европейскими и средиземноморскими организациями, занимающимися снижением уровня опасности бедствий.

4. В новом Среднесрочном плане действий внимание будет сосредоточено на ограниченном количестве сфер деятельности, связанных с выполнением в определенном географическом пространстве Соглашения о Рамочной программе действий Хиого (после ее среднесрочного обзора в 2010 году).

Такая деятельность включает:

- совершенствование ценностей, законодательства и управления: новая политика в поддержку сокращения опасности бедствий и содействие образованию и информированности о рисках;
  - использование научного и технического сотрудничества для оценки рисков, снижения уровня уязвимости и противодействия бедствиям на уровне обществ;
  - обеспечение раннего предупреждения, эффективного реагирования и внимания к пострадавшим.
5. Уставные органы Соглашения (Комитет постоянных корреспондентов, Бюро и Сеть специализированных центров) будут совершенствовать свое взаимодействие и координацию деятельности для повышения ее эффективности. Открытость к сотрудничеству с государствами-нечленами и другими партнерами будет обеспечивать более широкое распространение информации о деятельности Соглашения на других форумах.
  6. Что касается управления Соглашением, то национальные платформы по уменьшению опасности бедствий и Европейский форум по уменьшению опасности бедствий будут активно привлекаться к работе Соглашения и станут привилегированными партнерами в его деятельности.
  7. Сеть специализированных центров Соглашения будет сохранена и укреплена, по мере необходимости, обеспечивая при этом, что они будут предоставлять техническую поддержку, которая требуется для выполнения задач по уменьшению опасности бедствий и целей, поставленных государствами-членами. Финансирование со стороны Соглашения Специализированных центров будет сосредоточено на проектах, определенных как приоритетные области деятельности.

## **ПРИОРИТЕТЫ ДЕЙСТВИЙ**

### **I. ОСОБОЕ ВНИМАНИЕ К ГОТОВНОСТИ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ СПАСЕНИЯ ЖИЗНИ И ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШИМ**

Ограниченные финансовые средства Соглашения не позволяют ему осуществлять спасательные операции в случае чрезвычайных ситуаций и разрабатывать оперативные действия при бедствиях. Однако решения в чрезвычайных ситуациях во многом зависят от той информации, которая имеется у руководителей и населения, от предыдущих разработок эффективной системы раннего предупреждения, от быстрой оценки нанесенного ущерба и от подготовки спасателей, врачей и психологической помощи, оказываемой пострадавшим от бедствий. В этой последней области Соглашение накопило экспертизу, прошедшую проверку на практике. Интерес представляют следующие аспекты:

### **Использование информации для оценки масштаба бедствий, оповещение населения и обеспечение коммуникации между правительствами во время чрезвычайных ситуаций**

Соглашение будет поощрять разработку систем раннего оповещения, которые позволяют быстро реагировать на события, и будет поддерживать усилия по совершенствованию их эффективности и повышению уровня универсальности.

Соглашение будет помогать поддерживать европейскую систему оповещения в Евро-средиземноморском сейсмологическом центре и поощрять другие обмены информацией между различными государствами в случае чрезвычайных ситуаций, которые, учитывая их масштабы, могут затронуть более чем одно государство, или в отношении которых реагирование на национальном уровне может быть недостаточно. Соглашение будет содействовать сотрудничеству государств при чрезвычайных ситуациях, например, при катастрофических наводнениях, которые могут затронуть ряд стран, уделяя при этом особое внимание трансграничной помощи.

Соглашение будет поощрять региональное сотрудничество между соседними государствами, которые могут подвергаться общим опасностям и в отношении которых скоординированная региональная политика по конкретным вопросам может помочь усовершенствовать противодействие или способствовать эффективному управлению в случае чрезвычайных ситуаций.

Соглашение будет поощрять поддержание и обновление информации базы данных EXTREMUM, которая позволяет проводить быструю оценку прогнозируемого ущерба в течение нескольких минут после чрезвычайной ситуации, особенно в случае землетрясений. Такая оценка на этапе после бедствия будет сообщаться соответствующим властям, а также правительствам стран-участников Соглашения, которые могут иметь потенциал для развертывания помощи, если на этот счет поступит соответствующий запрос, тем самым оказывая содействие в принятии решений во время чрезвычайных ситуаций.

### **Содействие развитию медицины катастроф и психосоциальной подготовленности**

Соглашение будет способствовать обмену опытом и процедурами, а также распространению наилучшей практики в области медицины катастроф и психосоциальной помощи пострадавшим от бедствий, укрепляя сотрудничество с соответствующими профессиональными ассоциациями.

Особые усилия будут посвящены подготовке специалистов в сфере чрезвычайных ситуаций, созданию сетей экспертов и, в случае необходимости, анализу ситуаций для оценки того, какие процедуры сработали и какие процедуры необходимо улучшать, а также для совершенствования психологической подготовленности населения к бедствиям.

## **II. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗНАНИЙ ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ УРОВНЯ УЯЗВИМОСТИ**

С самого момента своего создания, Соглашение действовало как лаборатория идей и платформа для коммуникаций и обмена научной и технической информацией о чрезвычайных ситуациях, уязвимости и возможных решениях в сфере укрепления потенциала противодействия обществ потенциальным бедствиям. Эта работа будет продолжаться благодаря использованию широких возможностей участвующих правительств, Сети специализированных евро-средиземноморских центров и технических знаний и опыта, накопленного национальными платформами по уменьшению опасности бедствий, а также вкладу со стороны других международных органов. В этом контексте можно выделить следующие области, представляющие особый интерес.

### **Содействие исследованиям и использованию знаний в сфере уменьшения опасности бедствий**

Соглашение и далее будет выступать за обмен знаниями и опытом по конкретным ситуациям, затронувшим его участников, и тем урокам, которые можно извлечь из недавних или имевших место в прошлом бедствий. Это касается как того, насколько действенными были меры по предупреждению – или они не были эффективны – так и организации реагирования. В этой связи будет важна информация по запросу и эффективность международной помощи.

Особые усилия будут посвящены содействию научным исследованиям и поддержке совершенствования технических знаний в рамках Сети специализированных центров, путем поощрения обмена знаниями между ними и продвижения сквозных проектов с участием ряда стран. Приоритетные темы будут включать оценку риска землетрясений, инженерно-технические решения, связанные с угрозой землетрясений, наводнения, засухи, волны жары, оползни и другие геоморфологические чрезвычайные ситуации, риски на морях, снежные лавины и лесные пожары. Будут проводиться научные исследования, нацеленные на разработку планов предупреждения. Особое внимание будет уделяться сбору и анализу обновленной информации по отдельным темам с целью представить Комитету постоянных корреспондентов конкретные высококачественные доклады, которые могут стать ориентиром для будущих исследований в области уменьшения опасности бедствий.

### **Оценка и картография рисков и использование информации при территориальном планировании**

Будет и далее поощряться оценка и картография рисков в качестве неотъемлемой части предупреждения, а также новые методы и технические средства в этой области, в частности, картография с учетом множественных рисков, дистанционное зондирование и космические технологии. В качестве приоритета будет рассматриваться продвижение использования информации о рисках при территориальном планировании и оценка рисков как в отношении нового строительства, так и для повторной оценки уязвимости существующих зданий или инфраструктур от известных или новых рисков. Соглашение будет содействовать оценке того, как государства при картографии рисков учитывают изменение климата и другие возникающие риски.

Соглашение будет и далее содействовать уменьшению уязвимости зданий в сейсмических зонах и переоборудованию общественных зданий, таких как школы или больницы и ключевые инфраструктуры, тем самым способствуя обмену опытом и распространению наилучшей практики. Будут продолжаться усилия по продвижению и распространению методов строительства с учетом опасности бедствий и по совершенствованию правил строительства в сейсмических зонах. Будет продолжена работа, сосредоточенная на оценке уязвимости культурного наследия в случае землетрясений, наводнений и рисков на морях в условиях изменения климата.

### **Повышение противодействия неблагоприятным факторам окружающей среды и оценка повышения уровня рисков, связанных с изменением климата**

Соглашение будет изучать, как изменение климата может повлиять на ряд чрезвычайных ситуаций, связанных с климатическими факторами (наводнения, оползни, засухи, волны жары, риски на морях, лесные пожары) и как это может повлиять на уязвимость населения. Особое внимание будет уделяться взаимодействию рисков с целью определения тех областей, которые связаны с особыми опасностями от изменения климата. Например, засухи – лесные пожары могут вызвать неоднократное разрушение и эрозию почвы, в силу чего некоторые районы будут более уязвимы для катастрофических наводнений.

Соглашение будет поощрять практическую работу и соответствующую политическую координацию между деятельностью, связанной с изменением климата, и уменьшением опасности бедствий, отдавая предпочтение, в связи с изменением климата, вопросам уменьшения уязвимости в соответствующей политике (управление водными ресурсами, здравоохранение, территориальное планирование, сельское хозяйство и экология).

Особое внимание будет уделяться продвижению более безопасного и устойчивого управления экосистемами, как условию более устойчивых природных циклов. Будут изучаться взаимосвязи между стихийными бедствиями и разрушением окружающей среды и предлагаться меры по преодолению такой ситуации.

### **Использование знаний для подготовки специалистов**

Соглашение будет продолжать работать над использованием знаний, накопленных в науке о чрезвычайных ситуациях, для уменьшения опасности и повышения готовности. Таким образом, Соглашение будет поддерживать продвижение соответствующих курсов магистратуры в отношении чрезвычайных ситуаций и подготовку спасателей и специалистов, связанных с разными аспектами цикла бедствий. Соглашение будет стремиться шире привлекать университеты, использовать накопленный опыт и возможности различных школ гражданской защиты и, когда это возможно, Сеть специализированных центров Соглашения. Особые усилия будут, в этой связи, предприниматься для установления контактов с представителями местных и региональных органов власти, специалистами, занимающимися планированием, и, когда возможно, руководителями, поощряя их в том, чтобы приобретать знания о предупреждении риска бедствий и, в частности, в отношении выявления опасности бедствий на местах, а также в сфере раннего предупреждения и управления в условиях чрезвычайных ситуаций.

### **Предупреждение технологических опасностей**

Соглашение будет и далее содействовать работе, направленной на повышение внимания и готовности в отношении технологических рисков, как тех, которые связаны с промышленной деятельностью и радиологическими объектами, а также с транспортом и захоронением опасных материалов, в том числе радиоактивных. Будет поощряться совершенствование нормативной базы и принятие самых высоких стандартов. Особые усилия будут посвящены созданию сетей специалистов, сбору знаний и информированию руководителей о технологических рисках, в том числе на местном и региональном уровнях.

### **III. ВНИМАНИЕ К ЛЮДЯМ КАК К ГЛАВНОМУ АСПЕКТУ УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ГОТОВНОСТИ И СОДЕЙСТВИЕ ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ.**

Человеческие ценности и отношение к людям находятся в самой сердцевине деятельности по уменьшению опасности бедствий. То, каким образом люди и общества воспринимают бедствия, определяет то политическое внимание, которое уделяется бедствиям, и влияет на управление в чрезвычайных ситуациях. Должное рассмотрение этических и социальных аспектов имеет основополагающее значение для повышения уровня готовности, поскольку уязвимое население, скорее всего, относится к наименее обеспеченным и наименее информированным группам.

Соглашение будет охватывать следующие области действий:

#### ***Содействие эффективной политике по противодействию бедствиям***

В соответствии со своей Резолюцией (87) 2 о создании Соглашения, ЧОС-СЕ будет продолжать работать в политических сферах как межправительственная группа сотрудничества по предупреждению крупных природных бедствий и технологических катастроф и готовности к ним, а также по вопросам управления и организации помощи в чрезвычайных ситуациях. В этом качестве Соглашение будет и далее обеспечивать, чтобы вопросы сокращения последствий бедствий рассматривались в качестве политического приоритета и на это выделялись соответствующие средства на национальном уровне, в Совете Европы и на других международных форумах.

Соглашение также будет содействовать совершенствованию и обновлению политики в области предупреждения, готовности и реагирования, публиковать примеры передовой практики и служить платформой для обмена опытом и идеями. Комитет постоянных корреспондентов будет и далее выполнять свою центральную роль в определении направлений работы Соглашения.

### ***Совершенствование управления для противодействия бедствиям***

Соглашение будет и далее поощрять эффективную политику и законодательство, а также анализировать законодательство государств-членов, относящееся как к политике подготовки, так и предупреждения, управления в условиях чрезвычайных ситуаций и восстановления. Будет продолжаться обмен информацией по международным стандартам, в целях поощрения государств обновлять, если это необходимо, свое законодательство и политику. Будет сохранена роль Комитета постоянных корреспондентов в том, чтобы давать рекомендации о соответствующей политике и практике.

Особое внимание будет уделяться укреплению институциональных договоренностей в поддержку уменьшения опасности бедствий и необходимости привлечения к этому всех уровней правительства, а также совершенствованию координации, в частности, с местными и региональными властями, которые уже имеют значительный опыт в данной области. Будет по-прежнему уделяться внимание продвижению важной роли местных и региональных властей в уменьшении опасности бедствий, а также рассмотрению различных аспектов финансовых и институциональных потребностей. Будет оказываться содействие сетям местных и региональных властей по конкретным проблемам.

Соглашение будет поощрять участие гражданского общества во всех областях уменьшения опасности бедствий, прежде всего соответствующих неправительственных организаций и организаций добровольного характера, которые поддерживают органы власти во время чрезвычайных ситуаций и вносят вклад в подготовку населения.

Соглашение будет также и далее поощрять создание национальных платформ, оказывая необходимую поддержку тем государствам, которые их хотят создать, и помогая их сетям в рамках Европейского форума по уменьшению опасности бедствий.

Особое внимание будет уделяться дальнейшей интеграции деятельности национальных платформ в работу Соглашения и созданию полезного взаимодействия с работой, проводимой Центрами, для того чтобы обмен опытом и информацией мог бы быть полезен для всех.

### ***Совершенствование потенциала противодействия и готовности на основе образования и просвещения***

Создание "культуры противодействия рискам" будет оставаться приоритетом Соглашения, точно так же как и информирование населения о совершенствовании защиты от рисков и более эффективном противодействии опасностям при чрезвычайных ситуациях. Соглашение будет и далее содействовать национальным инициативам и кампаниям, обмену опытом, распространению полезных учебных материалов, пилотных проектов, ориентированных на детей или другие уязвимые группы, и будет разрабатывать новые материалы в качестве учебно-педагогических пособий в рамках проекта "BeSafeNet". Эта база данных будет расширена как по содержанию, так и по языкам.

Соглашение будет также поощрять разработку соответствующих публикаций для информированности о бедствиях, материалов в Интернете и использование мультимедиа, участвовать в международных кампаниях и устанавливать контакты с заинтересованными правительствами и учреждениями на европейском и средиземноморском уровнях по поддержке таких кампаний. В этом контексте Соглашение будет также работать со СМИ для поощрения их *позитивной* роли в том, чтобы люди осознавали угрозы, и чтобы СМИ оказывали содействие властям в распространении точной и полезной информации во время чрезвычайных ситуаций.



Особые усилия будут посвящены более широкому освещению работы Соглашения для обеспечения информированности о его деятельности и для оказания ему поддержки.

***Внимание этическим аспектам***

Соглашение будет содействовать работе по этическим принципам, правам, обязанностям и защите людей, пострадавших от бедствий или находящихся под угрозой бедствий, для повышения потенциала противодействия бедствиям со стороны населения и поощрения уважения человеческого достоинства и прав человека в чрезвычайных ситуациях, увязывая это, по мере необходимости, с другими направлениями работы Совета Европы в области этики, прав человека и запрета на дискриминацию. Особое внимание будет уделяться пострадавшим и уязвимым группам. Работа будет связана как с общими принципами и правами, так и с оперативным руководством в чрезвычайных ситуациях. Помимо этого, Соглашение будет содействовать должному участию населения в планировании и управлении в связи с бедствиями, а также сетям добровольцев в случае чрезвычайных ситуаций.