



Руководство по управлению рисками бедствий

Укрепление законов, политик и планов
для комплексного управления рисками бедствий



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

© Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 2024 г.

Любая часть настоящего документа может быть процитирована, скопирована, переведена на другие языки или адаптирована для потребностей на местах без предварительного разрешения со стороны Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца при условии четкой ссылки на первоначальный источник.

Запросы на коммерческое воспроизведение просим направлять в Секретариат МФОККиКП:

Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Женева, Швейцария

Почтовый адрес: А/я 303, 1211 Женева 19, Швейцария

Т +41 (0)22 730 42 22 | F +41 (0)22 730 42 00 | E disaster.law@ifrc.org | W ifrc.org

Вступительное слово



Частота и интенсивность стихийных бедствий растет во всем мире, что усугубляется изменением климата. Сообщества, находящиеся в уязвимом положении, зачастую несут непропорционально тяжелое бремя в условиях бедствий и чрезвычайных ситуаций. Бедствия и кризисы наносят ущерб сообществам и средствам к существованию во всех регионах мира.

Управление рисками бедствий, которое опирается на прочную и надлежащим образом организованную нормативно-правовую базу, является основой для надежной системы управления рисками бедствий, необходимой для управления рисками бедствий и обеспечения безопасности людей во все более опасном мире. МФОККиКП признает данный подход уже более двух десятилетий. Новое *Руководство по управлению рисками бедствий* объединяет и опирается на обширный опыт МФОККиКП в проведении исследований и предоставлении технических консультаций правительствам по вопросам снижения риска бедствий, готовности и реагирования, восстановления, чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения и международной помощи при стихийных бедствиях.

Важность укрепления системы управления рисками бедствий признана в международных документах, включая Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий (2015-2030 гг.). В различных странах наблюдается активный рост реформы законодательства и политик в поддержку управления рисками бедствий. При этом, правительства многих стран принимают современное всеобъемлющее законодательство о бедствиях и национальные стратегии снижения риска бедствий. Правительства все чаще обращаются к подходу, который учитывает различные виды опасностей, и увеличивают объем инвестиций в профилактику, смягчение последствий и обеспечение готовности к различным бедствиям. Однако в последнем докладе по среднесрочному обзору Сендайской рамочной программы было отмечено, что прогресс в укреплении управления рисками бедствий различается от страны к стране. По-прежнему существует необходимость в укреплении правовой базы в качестве приоритетной задачи. Хотя на внутреннем страновом уровне уже достигнут значительный прогресс, еще многое предстоит сделать.

Мы надеемся, что данное Руководство станет ценным источником информации и инструментом, который поможет правительствам различных стран усовершенствовать механизм по управлению рисками бедствий, что позволит юридически подготовиться к стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям.

МФОККиКП и Национальные Общества Красного Креста и Красного Полумесяца готовы тесно сотрудничать с правительствами в этом направлении, чтобы поддержать усилия по предотвращению и снижению воздействия бедствий и помочь в защите сообществ, которые оказываются в уязвимом положении в условиях кризиса.

Джаган Чапагайн
Генеральный секретарь, Главный исполнительный директор

Содержание

Вступительное слово.....	3
Слова благодарности.....	6
Терминология.....	7
Введение.....	10
Справочная информация	11
Снижение риска бедствий и управление рисками бедствий	11
Закон МФОККиКП о ЧС.....	12
Кратко о данном Руководстве	14
Цель и область применения Руководства	14
Предпосылки и условия для применения Руководства.....	15
1. Основы эффективной системы УРБ.....	17
А. Инструменты по УРБ.....	17
В. Институциональные механизмы.....	18
С. Финансирование	24
D. Качество и подотчетность	27
Е. Согласованность между УРБ и ССА.....	31
2. Предотвращение и смягчение последствий	32
А. Осведомленность о рисках бедствий.....	32
В. Планирование мер по предотвращению и смягчению последствий.....	33
С. Законы о землепользовании, строительные нормативы и правила	34
D. Закон об охране окружающей среды и природосберегающие решения ...	36
3. Готовность, реагирование и упреждающие действия	38
А. Разработка системы раннего оповещения об угрозах	38
В. Планирование упреждающих действий и ответных мер	40
С. Обучение, тренировки, подготовка и имитационные упражнения	41
D. Эвакуация людей и животных	42
Е. Помощь в предоставлении временного жилья	44
F. Введение состояния бедствия или чрезвычайного положения	46
4. Восстановление	49
А. Готовность к восстановлению.....	49
В. Планирование, оценка, мониторинг и анализ.....	50
С. Принцип “Строить лучше, чем было”	52

D. Экологически сбалансированное восстановление	54
5. Особые виды бедствий	56
A. Чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения	56
B. Техногенные катастрофы	56
6. Международная помощь при бедствиях	59
7. Правовые механизмы	64
A. Правовые механизмы в различных странах	65
B. Национальные правовые механизмы	67
8. Защита и вовлечение маргинализированных групп и групп риска	70
9. Психическое здоровье и психосоциальная помощь	74
10. Перемещение населения в результате бедствий	77
Дополнительные источники информации	81
Ссылки	83

Слова благодарности

Автор настоящего Руководства – Rachel Macleod (Старший сотрудник по вопросам закона МФОККиКП о ЧС,) при технической поддержке со стороны Isabelle Granger (Глобальный лидер, закон о ЧС и вспомогательная роль, МФОККиКП).

В Руководстве обобщены результаты 20-летних исследований и рекомендаций МФОККиКП в области законодательства о чрезвычайных ситуациях. Мы благодарим действующих и бывших сотрудников департамента МФОККиКП Закона о ЧС, которые внесли значительный вклад в подготовку настоящего Руководства: David Fisher, Finau Heuifanga Leveni, Frank Mohrhauer, Gabrielle Emery, Isabelle Granger, Jeanique Serradinho, Jessie Jordan, María Martínez, Mary Picard, Padmini Nayagam, Pauline Caspellan, Rachel Macleod, Rebeca Muñoz, Reece Da Costa, Sophie Teyssier, Stella Ngugi, Tessa Kelly и Tommaso Natoli. Мы также благодарим следующих сотрудников МФОККиКП за техническую экспертизу: Gantsetseg Gantulga, May Maloney, Nathalie Doswald, Nathan Cooper, Sanjula Weerasinghe и Stephanie Julmy.

МФОККиКП выражает особую благодарность Федеральному министерству экономического сотрудничества и развития Германии за финансовую поддержку, которая в значительной степени способствовала разработке данного Руководства. При этом мнения, выраженные в настоящем документе, не могут рассматриваться как выражение официальной точки зрения Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии.



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Терминология

2 февраля 2017 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ГА ООН) приняла набор определений, разработанных межправительственной рабочей группой экспертов открытого состава по показателям и терминологии, связанным с уменьшением опасности бедствий (Рабочая группа экспертов).¹ Принятые определения были изложены в докладе, подготовленном Рабочей группой экспертов, который был направлен в адрес ГА ООН в декабре 2016 года (Доклад Рабочей группы экспертов).² В настоящем Руководстве приняты определения ключевых терминов в отношении бедствий от данной Экспертной рабочей группой. В Руководстве также используется ряд терминов, которые не были классифицированы Экспертной рабочей группой. К ним относятся несколько терминов в области права, связанного с бедствиями, определенных МФОККиКП, таких как “правовые механизмы” и “правовая готовность”. В Руководстве также используется несколько зонтичных терминов, которые МФОККиКП использует для обозначения широкой категории понятий, например “органы по управлению бедствиями” и “секторальные органы”.

Далее приведены определения всех ключевых терминов, которые используются в настоящем Руководстве.

Упреждающие действия. Действия в преддверии прогнозируемых опасных событий для предотвращения или уменьшения острых гуманитарных последствий до того, как события вступят в полномасштабную фазу. В качестве примера упреждающих действий можно привести эвакуацию, раздачу предметов первой необходимости, распределение материальной помощи, а также укрепление жилищного фонда и инфраструктуры.³

Адаптация к изменению климата. В системах, ориентированных на человека, адаптация к изменению климата – это процесс приспособления к фактическому или ожидаемому климату и последствиям с целью смягчения вреда или использования благоприятных возможностей. В природных системах адаптация к изменению климата – это процесс приспособления к фактическому климату и его последствиям. При этом следует отметить, что вмешательство человека может способствовать приспособлению к ожидаемому климату и его последствиям.⁴

Бедствие. Серьезное нарушение функционирования сообщества или общества любого масштаба в результате опасных явлений, взаимодействующих с условиями подверженности, уязвимости и возможностей, и которые приводят к одному или нескольким из следующих факторов: человеческим, материальным, экономическим и экологическим потерям и последствиям.⁵

Органы по управлению бедствиями. Общий термин, обозначающий правительственные департаменты, агентства и другие органы или структуры, основной функцией которых является надзор, координация и/или осуществление мероприятий по управлению рисками бедствий. Во многих странах к ним относятся Национальное управление по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций или Департамент гражданской обороны и защиты населения.

Перемещение населения в результате бедствий. Ситуации, когда люди вынуждены или обязаны покинуть свои дома или места обычного проживания в результате бедствия или для того, чтобы избежать воздействия непосредственной и прогнозируемой природной опасности.⁶

Инструменты по управлению рисками бедствиями. Зонтичный термин для обозначения любого официального правительственного документа, как имеющего, так и не имеющего обязательной юридической силы, основной темой рассмотрения которого являются бедствия или вопросы, связанные с бедствиями. Термин “документы” включает в себя законы, постановления, указы, распоряжения, политики, стратегии, планы и стандартные операционные процедуры (СОПы).

Смягчение последствий бедствий. Уменьшение или сведение к минимуму негативных последствий опасного события.⁷

Предотвращение бедствий. Деятельность и меры по предотвращению существующих и новых рисков бедствий.⁸

Готовность к бедствиям. Знания и возможности, накопленные правительствами, организациями по реагированию и восстановлению, сообществами и отдельными лицами для эффективного прогнозирования, реагирования и восстановления после воздействия вероятных, надвигающихся или текущих бедствий.⁷

Восстановление после бедствия. Восстановление или улучшение средств к существованию и здоровья населения, а также экономических, физических, социальных, культурных и экологических активов, систем и видов деятельности пострадавшего от бедствия сообщества или общества в соответствии с принципами устойчивого развития и принципа “Строить лучше, чем было”, чтобы избежать или уменьшить риска бедствий в будущем.¹⁰

Меры реагирования на бедствия. Действия, предпринимаемые непосредственно до, во время или сразу после наступления бедствия для спасения жизней, уменьшения негативных последствий для состояния здоровья населения, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения основных жизненных потребностей пострадавшего населения.⁹

Управление риском бедствий. Система институтов, механизмов, политических и правовых рамок и других механизмов для руководства, координации и надзора за снижением риска бедствий и смежными областями политики.¹⁰

Управление риском бедствий (УРБ). Применение политики, стратегий и других мер для предотвращения новых рисков бедствий, снижения существующего риска бедствий и управления остаточным риском (посредством обеспечения готовности к бедствиям, реагирования и восстановления), что способствует укреплению устойчивости и снижению потерь от бедствий.¹¹

Актеры управления риском бедствий (акторы УРБ). Универсальный термин для обозначения любого актора, который выполняет какую-либо функцию в реализации мероприятий по предотвращению и смягчению последствий бедствий, обеспечению готовности, упреждающим действиям, реагированию и восстановлению. Охватывает очень широкий круг государственных и негосударственных акторов, включая органы управления в случае бедствий, отраслевые департаменты или агентства (например, здравоохранения, жилищного строительства, образования). Под это определение можно отнести Национальные Общества Красного Креста или Красного Полумесяца, гражданское общество, общественные группы, частный сектор и академические институты.

Снижение риска бедствий (СРБ) направлено на предотвращение новых и снижение существующих рисков бедствий, а также на управление остаточным риском, что способствует повышению устойчивости и, следовательно, достижению устойчивого развития.¹² Снижение риска бедствий является целью политики по управлению рисками бедствий.

Система раннего оповещения. Комплексная система мониторинга, прогнозирования и предсказания опасностей, оценки риска бедствий, систем и процессов коммуникации и обеспечения готовности, которая позволяет отдельным людям, сообществам, правительствам, предприятиям и другим лицам принимать своевременные меры по снижению риска бедствий заблаговременно до наступления опасных событий.¹³

Опасность. Процесс, явление или деятельность человека, которые могут привести к гибели людей, травмам или другим последствиям для здоровья, материальному ущербу, социальным и экономическим потрясениям или деградации окружающей среды.¹⁴

Правовые механизмы. Специальные юридические права, которые предоставляются организации (или категориям организаций) для ведения деятельности эффективно и результативно. Правовые механизмы часто принимают форму освобождения от исполнения законов или требования законов, которые в противном случае применялись бы, либо принимают форму доступа к упрощенным и ускоренным процессам регулирования.¹⁵

Маргинализированные группы и группы риска. Зонтичный термин, обозначающий людей, которые могут непропорционально сильно пострадать от бедствий из-за уже существующей социальной и экономической маргинализации, большей подверженности опасностям и/или повышенной уязвимости к воздействию этих обстоятельств. К группам, которые часто (но не всегда) попадают в эту категорию, относятся женщины и девочки, дети, пожилые лица, люди с ограниченными возможностями или хроническими заболеваниями, мигранты (особенно мигранты с нелегальным статусом), перемещенные лица, расовые и этнические меньшинства, группы коренного населения, сексуальные и гендерные меньшинства.

Чрезвычайная ситуация в сфере общественного здравоохранения. Возникновение или непосредственная угроза заболевания или состояния здоровья, вызванного биотерроризмом, эпидемией или пандемией, или новым и высоко смертельным инфекционным агентом или биологическим токсином, которые представляют существенный риск значительного числа человеческих жертв или инцидентов, а также постоянной или долгосрочной инвалидизации населения. Чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения являются одним из видов бедствий; подпадают под определение “бедствия”, приведенное выше.¹⁸

Отраслевые органы власти. Общий термин, обозначающий все правительственные департаменты и агентства, кроме органов по чрезвычайным ситуациям (см. определение “органов по чрезвычайным ситуациям”). К этой категории можно отнести департаменты и агентства, отвечающие за здравоохранение, образование, жилищное строительство, окружающую среду и департаменты по международным вопросам.

Сексуальное и гендерное насилие. Составной термин, используемый в Международном движении Красного Креста и Красного Полумесяца для обозначения двух различных, но пересекающихся явлений: (i) сексуальное насилие; и (ii) гендерное насилие. Сексуальное насилие относится к действиям сексуального характера, совершаемым в отношении любого человека с применением силы, угрозы силой или принуждения. Гендерное насилие – это любые пагубные действия, которые приводят или могут привести к физическому, сексуальному, психологическому ущербу или страданиям для женщин, мужчин, девочек или мальчиков по признаку пола.¹⁹

Технологическое бедствие. Бедствие, вызванное возникновением или проявлением технологической опасности.

Технологическая опасность. Опасность, возникающая в результате технологических или промышленных условий, опасных действий, сбоев в инфраструктуре или конкретных действий человека. Примерами могут служить промышленное загрязнение, ядерная радиация, токсичные отходы, разрушение плотин, транспортные аварии, взрывы на предприятиях, пожары и разливы химических веществ. Технологические опасности также могут возникать непосредственно в результате воздействия опасных природных явлений.²⁰

Введение

В контексте изменения климата общепринятым является тезис о том, что все более частые и серьезные бедствия неизбежны и неконтролируемы. Однако подобный подход является глубоко ошибочным. В этом случае ошибочно подразумевается, что сообщества и общества в целом в значительной степени бессильны перед лицом непредсказуемых и неизбежных сил, которые не поддаются контролю.

Несмотря на то, что пагубное представление о человеческой слабости перед лицом бедствий имеет место, правительства различных стран все чаще признают, что можно многое сделать для укрепления потенциала по управлению рисками бедствий (УРБ). На международном уровне об этом свидетельствуют такие события, как принятие [Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы](#) (Сендайская рамочная программа) и предшествующие документы,²¹ [проект статей Комиссии международного права о защите людей в случае бедствий](#) и многочисленные ссылки на УРБ в рамках [Целей устойчивого развития](#) и [Новой программы развития городов](#). Об этом также свидетельствуют усилия международного сообщества по пересмотру [Международных медико-санитарных правил \(2005\)](#) и проведению переговоров по новым международным инструментам по борьбе с пандемиями. Правительства многих стран также все чаще признают взаимозависимость между УРБ и адаптацией к изменению климата (ССА) и, следовательно, роль эффективного УРБ в достижении глобальной цели по адаптации. Данная цель описывается [Парижским соглашением](#).

Динамика растет и на региональном уровне. За последние два десятилетия региональные организации в Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Карибском бассейне и Европейском регионе приняли соглашения о создании региональных механизмов помощи в случае бедствий, а также широкий спектр региональных политик по УРБ. На внутреннем уровне стран в этот период наблюдались активные реформы внутреннего законодательства и политики. Правительства многих стран приняли современное комплексное законодательство по борьбе с бедствиями и национальные стратегии снижения риска бедствий. Правительства все чаще применяют подход, учитывающий широкий спектр угроз, увеличивают объем инвестиций в профилактику, смягчение последствий, обеспечение готовности и упреждающие действия. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в вопросах укрепления системы управления рисками бедствий, еще многое предстоит сделать. Например, в недавнем среднесрочном обзоре Сендайской рамочной программы отмечается, что прогресс в деле укрепления управления рисками бедствий варьируется от страны к стране и по-прежнему существует необходимость в укреплении правовой базы.²²

[Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца \(МФОККиКП\)](#) занимается вопросами законодательства о чрезвычайных ситуациях уже более 20 лет. За это время Федерация провела многочисленные исследования и разработала рекомендации о том, как внутренние документы – законы, правила, политики, планы и стандартные операционные процедуры (СОПы) – могут стать основой для комплексной системы по УРБ. Настоящее Руководство представляет собой совокупный результат двух десятилетий работы МФОККиКП в рамках программы закона о ЧС, объединяет обширный массив исследований и рекомендаций в единый документ. Данное Руководство призвано поддержать государства в усилиях по укреплению управления рисками бедствий и обеспечению юридической готовности к бедствиям. Руководство представляет совокупный инструмент сравнения, который можно использовать для разработки и пересмотра внутренних документов, конечной целью которых является обеспечение безопасности населения стран от воздействия бедствий и последствий изменения климата.

Снижение риска бедствий и управление рисками бедствий

Снижение риска бедствий и управление рисками бедствий – тесно взаимосвязанные понятия, которые иногда используются как взаимозаменяемые. Снижение риска бедствий (СРБ) – это основная цель политики по предотвращению новых рисков бедствий, снижения существующего риска бедствий и управления остаточным риском.²³ Термин “управление риском бедствий” (УРБ) относится к деятельности, осуществляемой для достижения целей СРБ.²⁴

Существует несколько видов деятельности и мер, которые входят в сферу применения принципов УРБ.

- **Предотвращение бедствий** – это деятельность и меры по предотвращению существующих и новых рисков бедствий.²⁸ Этот принцип выражает концепцию и намерение полностью избежать потенциального негативного воздействия опасных событий. Профилактические меры направлены на снижение уязвимости и подверженности опасностям с помощью таких мер, как строительство дамб или насыпей, устраняющих риск наводнений, правил землепользования с запретом селиться в зонах повышенного риска, или строительство сейсмостойкой инфраструктуры, которая обеспечит выживание и функционирование критически важных зданий при любом вероятном землетрясении.²⁹
- **Смягчение последствий бедствий** тесно связано с предотвращением. Понятие подразумевает уменьшение или минимизацию негативных последствий опасного события, а не полное предотвращение.³⁰ Меры по смягчению последствий включают инженерные технологии и строительство сооружений, устойчивых к опасности, а также улучшение экологической и социальной политики и информированности населения.³¹ Следует отметить, что в политике в области изменения климата “смягчение последствий” определяется иначе и означает вмешательство человека с целью сокращения источников или увеличения поглотителей парниковых газов.³²
- **Готовность к стихийным бедствиям** – это знания и возможности, которые развивают правительства, организации по ликвидации последствий и восстановлению, сообщества и отдельные люди для эффективного прогнозирования, реагирования и восстановления после воздействия вероятных, неизбежных или текущих бедствий.³³ Понятие включает такие виды деятельности, как планирование на случай бедствий, создание запасов оборудования и материалов, разработка координационных механизмов, эвакуация и информирование населения, а также соответствующее обучение и учения на местах.³⁴
- **Под упреждающими действиями** понимаются действия в преддверии прогнозируемых опасных событий для предотвращения или уменьшения острых гуманитарных последствий до того, как события вступят в полную силу.³⁵ Под упреждающими действиями часто понимаются механизмы, которые включают заранее согласованное прогнозируемое финансирование предварительно согласованных планов, которое выделяется при достижении триггерной точки. Однако в некоторых случаях этот термин описывает более неформальные подходы, когда действия предпринимаются в преддверии кризиса или бедствия на основании прогнозов.
- **Меры реагирования на стихийные бедствия** – это действия, предпринимаемые непосредственно до, во время или сразу после бедствия для спасения жизней, уменьшения последствий для здоровья населения, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения основных жизненных потребностей пострадавших людей.³⁶ Меры реагирования на стихийные бедствия также называются помощью при бедствиях.

- Восстановление после бедствий – это восстановление или улучшение средств к существованию и здравоохранения населения. Это имеет отношение к экономическим, физическим, социальным, культурным и экологическим активам, системам и видам деятельности пострадавшего от бедствия сообщества или общества в соответствии с принципами устойчивого развития и принципа “Строить лучше, чем было”, чтобы избежать или снизить риск бедствий в будущем.³⁷

Часто вышеперечисленные виды деятельности представляют собой “этапы”, которые следуют один за другим. Хотя некоторые из перечисленных видов деятельности относятся к определенному периоду времени, они не обязательно осуществляются в последовательном или линейном порядке. Например, даже после того, как первичные последствия бедствия стали очевидны, может потребоваться проведение мероприятий по подготовке к вторичным последствиям и их прогнозированию. Другой пример – меры по предотвращению и смягчению последствий должны интегрироваться в процесс восстановления для реализации принципа “Строить лучше, чем было”.

На международном уровне основным документом в отношении СРБ и УРБ является Сендайская рамочная программа 2015-2030. Сендайская рамочная программа включает семь глобальных целей и включает четыре приоритетных направления деятельности: (1) понимание рисков бедствий; (2) укрепление управления риском бедствий; (3) инвестирование в снижение рисков бедствий для обеспечения устойчивости; и (4) повышение готовности к бедствиям для эффективного реагирования и применения на практике принципа “Строить лучше, чем было” в процессе восстановления, реабилитации и реконструкции.³⁵ Каждый из четырех приоритетов содержит набор мероприятий, которые подлежат реализации на двух уровнях – глобальном и региональном, а также национальном и местном.

Адаптация к изменению климата (ССА) – это процесс приспособления к фактическим или ожидаемым климатическим условиям и климатическим последствиям с целью смягчения вреда или использования благоприятных возможностей.³⁶ Понятия УРБ и ССА во многом взаимосвязаны. Обе сферы сходятся в управлении погодными и климатическими угрозами, такими как циклоны, наводнения, засуха и периоды аномально жаркой погоды. Поскольку подобные угрозы усугубляются изменением климата, они находятся в центре внимания секторов УРБ и ССА. Оба сектора ставят перед собой общую цель – снизить уязвимость к опасным погодным и климатическим явлениям и уменьшить потери от подобных явлений. На практике это влечет за собой целый спектр одних и тех же действий. Одно из наиболее важных практических последствий взаимосвязанности УРБ и ССА заключается в том, что меры по УРБ должны разрабатываться с учетом прогнозируемой эволюции изменения климата. Более детально меры по УРБ должны разрабатываться на основе научного моделирования того, как потенциальные сценарии изменения климата могут повлиять на подверженность погодным и климатическим угрозам. Этот вопрос рассматривается в [Разделе 2А](#) в настоящем Руководстве. Другим важным следствием является необходимость согласованности между принятыми инструментами и мероприятиями, которые осуществляются в секторах УРБ и ССА для того, чтобы в полной мере реализовать синергетический эффект и в то же время избежать конфликтов, дублирования и пробелов в исполняемых функциях. Данный вопрос анализируется в [Разделе 1Е](#).

На международном уровне основным документом в отношении ССА (а также смягчения последствий изменения климата), является Парижское соглашение. Парижское соглашение по климату устанавливает глобальную цель в области адаптации, которая заключается в повышении потенциала к адаптации, укреплении устойчивости и снижении уязвимости к изменению климата, с целью содействия устойчивому развитию.⁴⁰ В Парижском соглашении по климату не упоминаются данные о бедствиях, СРБ или УРБ. Однако на практике укрепление УРБ имеет решающее значение для

адаптации к изменению климата. Существует значительная взаимосвязь между глобальной целью Парижского соглашения по адаптации, целям и приоритетам Сендайской рамочной программы. В той мере, в какой действия, осуществляемые для достижения целей и задач Сендайской рамочной программы, направлены на решение проблем, связанных с погодными и климатическими угрозами, эти действия также способствуют достижению глобальных целей по адаптации.

Закон МФОККиКП о ЧС

С 2007 года в резолюциях Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (именуемая в дальнейшем “Международная конференция”), в которой участвуют государства-участники Женевских конвенций, 191 Национальное Общество Красного Креста и Красного Полумесяца (именуемые в дальнейшем “Национальные Общества”), Международный Комитет Красного Креста (МККК) и МФОККиКП в адрес МФОККиКП было дано поручение предоставлять консультации и поддержку государствам по вопросам законодательства о чрезвычайных ситуациях.⁴¹ Данный мандат включает два важных компонента. Во-первых, проведение исследований и адвокация, включая разработку моделей, инструментов и руководств для практического использования; во-вторых, поддержка государств в укреплении национальных законов о чрезвычайных ситуациях. Этот мандат разделяется Национальными Обществами, с которыми МФОККиКП совместно реализует проекты по адвокации данных вопросов и поддерживает инициативы по реформированию национального законодательства.

Департамент МФОККиКП, отвечающее за реализацию мандата МФОККиКП по законодательству о чрезвычайных ситуациях, называется Департамент [IFRC Disaster Law](#). В рамках первого компонента своего мандата МФОККиКП выпустила четыре ключевых методических документа.

В Руководстве по содействию странам и регулированию международной помощи при бедствиях и помощи в проведении первичных восстановительных работ (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) (известное как Руководство IDRL) рассматривается вопрос о том, как правительства различных стран могут юридически подготовиться к получению международной помощи при бедствиях.⁴² Руководство IDRL было принято Резолюцией № 4 на 30-й Международной конференции в 2007 году и впоследствии было одобрено несколькими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН.⁴³ Руководство IDRL также было выпущено в форме Контрольного списка по IDRL.⁴⁴ МФОККиКП разработала инструменты для поддержки реализации Руководства IDRL на национальном уровне, включая Типовой закон, разработанный в сотрудничестве с УКГД ООН (Управления по координации гуманитарной деятельности ООН) и Межпарламентским союзом;⁴⁵ и Типовой указ о чрезвычайных ситуациях, разработанный в сотрудничестве с УКГД ООН.⁴⁶

1. [Контрольный список по законодательству и снижению риска бедствий](#) (Контрольный список по законодательству и СРБ) был разработан МФОККиКП и Программой развития ООН (ПРООН) для обеспечения руководства в том направлении, как национальные законы, политики и планы могут поддерживать мероприятия по СРБ. Контрольный список также был задуман как инструмент поддержки реализации на национальном уровне существующих международных стандартов, в частности Сендайской рамочной программы и приоритетных действий этой программы по укреплению управления риском бедствий.⁴⁷ Контрольный список по законодательству и СРБ был одобрен Резолюцией № 6 на 32-й Международной конференции в 2015 году⁴⁸ и дополняется [Руководством по законодательству и снижению риска бедствий \(Handbook on Law and Disaster Risk Reduction\)](#).⁴⁹
2. [Контрольный список по законодательству, готовности и реагированию на стихийные бедствия](#) (Контрольный список по законодательству и СРБ) был разработан МФОККиКП для предоставления рекомендаций о том, как национальные законы, политики и планы могут наилучшим образом способствовать обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них. Здесь рассматривается широкий спектр ключевых вопросов готовности к бедствиям и реагирования,

включая планирование действий в чрезвычайных ситуациях, системы раннего оповещения, подготовку, обучение и учения, институциональные рамки, объявление чрезвычайного положения или бедствия, а также финансирование. Контрольный список по законодательству, готовности и реагированию на стихийные бедствия был одобрен Резолюцией № 7 на 33-й Международной конференции в 2019 году.⁵⁰

3. [Руководство по законодательству, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения \(Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response\)](#) было опубликовано МФОККиКП в 2022 году. Руководство дает рекомендации о том, как внутренние законы, политики и планы могут способствовать эффективной готовности к чрезвычайным ситуациям в сфере общественного здравоохранения и реагированию на них. В Руководстве рассматриваются такие темы, как институциональные основы, планирование действий в чрезвычайных ситуациях, раннее оповещение, чрезвычайные ситуации и соблюдение Международных медико-санитарных правил (2005).

В дополнение к вышесказанному МФОККиКП провела ряд исследований и разработала рекомендации по восстановлению после бедствий⁵¹, интеграции и согласованности политик по УРБ и ССА⁵², по защите детей в ситуациях бедствиях⁵³, а также по гендерному равенству и защите от сексуального и гендерного насилия в ситуациях бедствиях.⁵⁴

В рамках второго компонента своего мандата – поддержки государств в укреплении национальных законов о ЧС – МФОККиКП в партнерстве с Национальными Обществами проводит работу по продвижению национального законодательства по всему миру. Например, Национальные Общества и МФОККиКП поддерживали внедрение Руководства IDRL в национальные документы в 38 странах. При этом, в нескольких странах было принято более одного документа с содержанием рекомендаций в рамках Руководства IDRL.⁵⁵ В дополнение к данному виду деятельности, МФОККиКП и Национальные Общества совместно взаимодействуют с региональными органами с тем, чтобы повлиять на разработку региональных инструментов, механизмов и средств по УРБ. Например, МФОККиКП и Национальные Общества оказали влияние на разработку региональных положений, соответствующих Руководству IDRL, в Андских странах, Центральной Америке, Европе и Юго-Восточной Азии.⁵⁶

Кратко о данном Руководстве

Цель и область применения Руководства

Настоящее Руководство является инструментом для поддержки государств в усилиях по укреплению управления риском бедствий и обеспечению правовой готовности к бедствиям. Целевой аудиторией являются национальные законодатели и политики, а также акторы по УРБ и заинтересованные стороны.

Управление риском бедствий. Система учреждений, механизмов, политических и правовых рамок и других механизмов для руководства, координации и надзора за снижением риска бедствий и смежными областями политик в этой сфере.⁵⁷

Основная цель настоящего Руководства заключается в том, чтобы объединить существующие рекомендации МФОККиКП в единый документ, который будет восприниматься как целевой ориентир для оценки национальных инструментов. Руководство также призвано дать рекомендации по реализации соответствующих международных документов, в первую очередь Сендайской рамочной программы и Международных медико-санитарных правил (2005). В Руководстве применяется целостный подход, определяющий, как различные типы инструментов, законы, нормативные акты, политики, планы и стандартные операционные процедуры (СОПы), могут в совокупности обеспечить всеобъемлющую основу для эффективного УРБ.

В Руководстве рассматриваются все ключевые темы, которые должны присутствовать в национальных инструментах по борьбе с бедствиями. Темы начинаются с раздела, который посвящен основам эффективной системы УРБ (Раздел 1), в котором рассматриваются институциональные механизмы, финансирование, мониторинг и оценка, а также предотвращение случаев мошенничества и коррупции. Далее рассматриваются вопросы предупреждения и смягчения последствий бедствий (Раздел 2); готовности к бедствиям, упреждающих действий и реагирования (Раздел 3); восстановления после бедствий (Раздел 4). В Руководство включены специальные разделы, посвященные конкретным видам бедствий (Раздел 5); международной помощи при бедствиях (Раздел 6); правовые механизмы для акторов УРБ (Раздел 7); защита и вовлечение маргинализированных групп и групп риска; (Раздел 8); психическое здоровье и психосоциальная поддержка (Раздел 9); перемещение населения в случае стихийных бедствий (Раздел 10).

Как указано в разделе "Терминология", в настоящем Руководстве принято международно признанное определение (стихийного) бедствия как "серьезное нарушение функционирования сообщества или общества любого масштаба вследствие опасных явлений, взаимодействующих с условиями подверженности, уязвимости и потенциала, которые приводят к одному или нескольким из следующих факторов: человеческие жертвы, материальные, экономические и экологические потери и последствия".⁵⁸ Это определение не включает в себя определения вооруженных конфликтов и других ситуаций социальной нестабильности или напряженности.⁵⁹ Настоящее Руководство распространяется на все виды бедствий и чрезвычайных ситуаций, за исключением вооруженных конфликтов и других ситуаций социальной нестабильности или напряженности. Следует отметить, что к ним относятся чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения и техногенные катастрофы (данные вопросы рассматриваются в Разделе 5).

Правовая готовность к бедствиям и чрезвычайным ситуациям подразумевает как процесс, так и результат.

В качестве результата правовая готовность подразумевает состояние правовой готовности, то есть наличие разработанных, понятных и четко исполняемых законов, правил, регламентов и планов в отношении бедствий и чрезвычайных ситуаций.

Как процесс, правовая готовность подразумевает пересмотр и укрепление правовых инструментов для обеспечения следующих параметров: (i) обеспечить благоприятную среду для эффективного и действенного УРБ; и (ii) смягчить влияние общих правовых проблем, которые возникают во время бедствий и чрезвычайных ситуаций. Сюда можно отнести применение существующих правовых механизмов путем разработки оперативных процедур и планов, обучение участников (особенно в отношении ролей и обязанностей), а также путем распространения информации и повышения осведомленности среди широкой общественности.

Еще один важный момент заключается в том, что данное Руководство не предназначено для использования в целях поддержки реформы законодательства и политик в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в нестабильных, неустойчивых, затронутых конфликтами и уязвимых странах (FCV). Напротив, Руководство было разработано для использования в условиях, когда имеет место умеренный или высокий уровень соблюдения верховенства закона, о чем свидетельствуют такие факторы, как открытость правительства, нормативно-правовое регулирование, низкий уровень коррупции, соблюдение основных прав, порядка и условий безопасности.⁵⁸ В существующих исследованиях и рекомендациях МФОККиКП "Закона о чрезвычайных ситуациях" не рассматривается вопрос о том, как укрепить управление риском бедствий в условиях FCV. Это существенный пробел, который требует тщательного исследования и анализа. Существующий опыт и тематические исследования МФОККиКП подчеркивают сложность УРБ в условиях FCV, что говорит о необходимости разработки специального набора рекомендаций по управлению риском бедствий в подобных условиях.

Предпосылки и условия для применения Руководства

По каждой теме, которая анализируется в настоящем Руководстве, приводится описание основных правовых и практических вопросов. Далее приводится краткий контрольный список, в котором указаны типы правовых, политических и плановых положений, которые должны иметься в наличии. Указанные контрольные списки служат ориентиром для оценки национальных инструментов и выявления сильных и слабых сторон и пробелов. Контрольные списки можно использовать для анализа областей, которые требуют улучшения, и типов положений, которые необходимо принять. Настоящее Руководство можно использовать для поддержки широкого или всестороннего пересмотра законов, политик и планов страны в отношении стихийных бедствий. В этой ситуации МФОККиКП рекомендует следовать очередности разделов в Руководстве, методично рассматривать каждую тему и контрольный список по очереди. Руководство также призвано помочь в проведении целенаправленной реформы законодательства или политик, которые направлены на конкретный аспект УРБ с применением соответствующего раздела.

Законы, политики и планы о ЧС могут являться эффективными только в том случае, если они работают. Поэтому МФОККиКП рекомендует придерживаться трехэтапного процесса при использовании тематических контрольных списков в настоящем Руководстве. Первый шаг – оценка существующих законов, политик и планов. Если соответствующие положения уже приняты, то на втором и третьем этапах необходимо оценить, насколько хорошо они выполняются, и, если необходимо, определить практические меры по усилению их выполнения. Некоторые ключевые практические меры по усилению реализации заключаются в улучшении знаний и потенциала акторов по УРБ (например, посредством обучения, учений, имитационных упражнений), улучшении рабочих отношений и увеличении доступности ресурсов. Данный трехэтапный процесс схематически представлен ниже.



1. Основы эффективной системы УРБ

А. Инструменты по УРБ

На национальном уровне УРБ опирается на сеть законов, политик, планов и регламентов. Каждый из этих инструментов может играть важную роль. Законы могут создавать архитектуру системы УРБ посредством создания органов по борьбе с бедствиями, определения мандатов, ролей и обязанностей этих органов и других акторов, посредством создания механизмов координации, требования регулярных бюджетных отчислений, установления регламентов или целей. Законы могут определять мандат и распределять ответственность за выполнение ключевых задач по УРБ (например, оценка рисков, раннее оповещение, эвакуация), облегчать деятельность по УРБ, определять исключения из общепринятых правил (т.е. устранять «бюрократические препоны») и позволять вводить чрезвычайное положение или объявлять чрезвычайное бедствие. Хотя политики и планы могут выполнять *некоторые* из вышеперечисленных функций, преимущество законов заключается в их обязательном к исполнению характере. Это подразумевает тот факт, что законы могут определять права и обязанности, которые будут являться обязательными к исполнению.

Хотя в большинстве стран принят специальный закон о стихийных бедствиях, степень детализации подобных законов разнится. Одним из факторов, который влияет на степень детализации, является тип применяемой в стране правовой системы. В некоторых правовых системах закон о стихийных бедствиях содержит общие положения, а детализация указывается в подзаконных актах или дополнительных указах. В таких системах положения основного закона о стихийных бедствиях могут не вступать в силу до тех пор, пока не будут разработаны подзаконные акты или сопутствующие указы. В других правовых системах закон детализируется до мельчайших подробностей и начинает действовать сразу после вступления в силу. За последние два десятилетия многие правительства разработали закон о стихийных бедствиях, охватывающий вопросы предупреждения и смягчения последствий, обеспечения готовности, реагирования и восстановления. МФОККИКП, в общем и целом, рекомендует такой подход, поскольку подобный подход обеспечивает общую основу и структуру системы УРБ, в рамках которой могут быть разработаны более детализированные инструменты и механизмы.

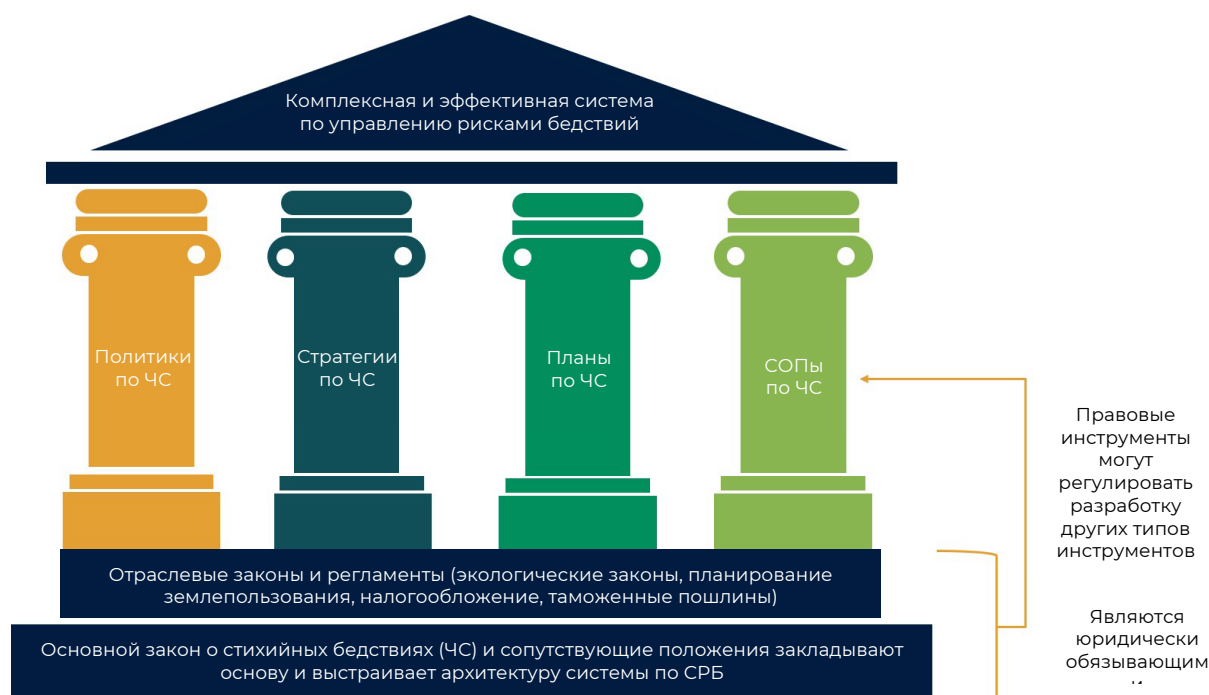
Политики, стратегии, планы и регламенты также играют ключевую роль в рамках УРБ. Общее описание данных инструментов представлено далее.

- Роль политик заключается в восприятии УРБ (или конкретного аспекта УРБ). Разработанные политики могут достичь этого путем определения ключевых терминов и выявления принципов, задач, целей и приоритетов по УРБ. Политики могут определять ключевые мероприятия или проекты, которые будут реализованы, и описывать роли и обязанности различных акторов. Однако разработанные политики обычно описывают эти вопросы в общем виде или на высоком уровне, а более подробная информация содержится в других инструментах (обычно в правовых документах или планах).
- Роль планов заключается в том, чтобы вносить ясность в отношении того, «кто», «что», «когда», «где» и «как» действует в рамках УРБ (или конкретного аспекта по УРБ). В планах обычно определяются мероприятия, которые будут осуществляться в каждом секторе, распределяются роли и обязанности по этим мероприятиям. В планах, как правило, описываются механизмы координации и обмена информацией. Хотя законы и политики также могут затрагивать эти вопросы, планы обычно делегируются на более высокий уровень оперативных мероприятий. Планы действий в чрезвычайных ситуациях для реагирования на стихийные бедствия являются общепринятыми, однако необходимо разработать планы и для других ключевых аспектов в рамках УРБ.
- Стратегии – это один из распространенных видов инструментов борьбы с бедствиями. Иногда стратегии напоминают политики. Также стратегии напоминают гибридные инструменты политики/планирования. Стратегии могут содержать как элементы политики (например, определения, принципы, цели), так и элементы планирования (например, подробное описание ролей, обязанностей и механизмов координации). Многие государства разработали национальные и субнациональные стратегии по снижению риска бедствий (СРБ) в рамках выполнения своих обязательств по Сендайской рамочной программе⁵⁹.

- Роль стандартных операционных процедур (СОПы) заключается в предоставлении набора пошаговых инструкций для руководства акторами в рамках УРБ при выполнении рутинных или ключевых задач. СОПы могут способствовать повышению эффективности, качества и единообразия, а также сокращению числа ошибок или случаев несоблюдения применяемых стандартов.

Политики, планы и регламенты часто разрабатываются для конкретных видов опасностей, функций или видов деятельности. Это может создавать риск фрагментации. Важно, чтобы различные инструменты по борьбе со стихийными бедствиями и создаваемые ими практические механизмы согласовывались друг с другом и не допускали ненужного дублирования. Важно, чтобы различные инструменты по борьбе со стихийными бедствиями в совокупности охватывали все опасности, географические районы и все аспекты по УРБ. Наличие всеобъемлющего закона о чрезвычайных ситуациях может снизить риск фрагментации, обеспечив всеобъемлющую основу, в рамках которой могут быть разработаны специальные политики, планы и регламенты для конкретных видов опасностей, функций или видов деятельности.

Под термином “отраслевой закон” понимается любой закон, который относится к определенному сектору деятельности (например, здравоохранение, образование, жилищные условия, окружающая среда) и который не является законом о стихийных бедствиях. Многие отраслевые законы и нормативные акты могут играть важную роль в рамках УРБ. Например, отраслевые законы в отношении окружающей среды, землепользования и строительства, могут играть важную роль в снижении подверженности и уязвимости к опасностям (см. [Раздел 2](#)). Отраслевые законы в отношении налогов, миграции и таможенных служб (среди прочих), могут играть важную роль в содействии оказанию международной помощи в случае бедствий (см. [Раздел 7](#)). Таким образом, важно не только иметь в своем распоряжении сильные инструменты по борьбе со стихийными бедствиями, но и включать положения в отношении бедствий в широкий спектр отраслевых законов и нормативных актов. На рисунке далее показано, как различные типы инструментов, которые рассматриваются в настоящем разделе, работают совместно для поддержки комплексной и эффективной системы по УРБ.



Как указано выше, законы и политики могут формировать руководящие принципы, цели и подходы к УРБ. Многие принципы, цели и подходы получили широкое признание на международном уровне, в гуманитарном секторе и секторе по УРБ. К этой категории можно отнести обеспечение особой защиты и помощи маргинализированным группам населения и группам риска; применение подхода, который будет охватывать общество и государство в целом; подхода по расширению прав и возможностей местных органов власти и местных сообществ; подхода,

учитывающего различные опасности; увеличение инвестиций в профилактику, смягчение последствий, обеспечение готовности и упреждающие действия; подхода с учетом синергии между УРБ, адаптацией к изменению климата и устойчивым развитием. Страны, которые пересматривают свои законы и политики в отношении стихийных бедствий, должны рассматривать возможность включения в законы и политики следующих руководящих принципов, целей и подходов.

Контрольный список. Инструменты по УРБ

- Имеется основной закон о стихийных бедствиях, который закладывает основы системы по УРБ.
- В основном законе о стихийных бедствиях используется подход, который учитывает широкий спектр опасностей. В законе рассматриваются вопросы предупреждения бедствий и смягчения их последствий, готовности, упреждающих действий, реагирования и восстановления.
- Существует политика по УРБ (или, в качестве альтернативы, набор политик), которая обеспечивает видение УРБ, определяет руководящие принципы, цели и подходы к УРБ, а также ключевые области и сферы деятельности.
- Существует план по УРБ (или, в качестве альтернативы, набор планов УРБ), в котором подробно определены ключевые мероприятия, которые будут осуществляться, уточняются роли, обязанности и механизмы координации этих мероприятий.
- Вышеуказанные законы, стратегии и планы по борьбе с бедствиями, а также создаваемые практические механизмы соответствуют друг другу и позволяют избежать ненужного дублирования.
- Вышеуказанные законы, политики и планы по борьбе со стихийными бедствиями являются всеобъемлющими в том смысле, что они касаются:
 - предотвращения бедствий и смягчения их последствий, упреждающих действий, готовности, реагирования и восстановления;
 - всех видов опасностей;
 - всех географических регионов в стране.
- В законах, политиках и планах по борьбе с бедствиями приняты руководящие принципы, цели и подходы к УРБ, включая некоторые или все из перечисленных:
 - обеспечение особой защиты и помощи маргинализированным группам и группам риска;
 - внедрение подхода, охватывающего все общество и все государство;
 - расширение прав и возможностей местных органов власти и местных сообществ;
 - применение подхода с учетом множества опасностей;
 - увеличение инвестиций в профилактику, смягчение последствий, обеспечение готовности и упреждающие действия;
 - синергетический эффект между УРБ, адаптацией к изменению климата и устойчивым развитием.

В. Институциональные механизмы

Эффективная система по УРБ требует подхода на основе “всего государства” и “всего общества”, который использует знания, возможности и ресурсы очень широкого круга государственных и негосударственных акторов. Реализация этого подхода требует разработку сильных институциональных механизмов:

- определение государственных органов, ответственных за УРБ, и предоставление четких и всеобъемлющих мандатов, ролей и обязанностей;
- четкое определение ролей и обязанностей всех иных государственных и негосударственных акторов;
- создание ряда всеохватывающих координационных механизмов на разных уровнях и для различных этапов или аспектов по УРБ.

На практике недостаточная координация и путаница в распределении ролей и обязанностей являются серьезными и постоянными проблемами при УРБ. Это может привести к задержкам в оказании помощи, дублированию функций и пробелам в деятельности по УРБ. Далее в

Руководстве описывается, как законы, политики и планы могут способствовать решению этих трудностей путем разработки сильных институциональных механизмов.

Ведущая роль при УРБ

Имеется множество различных способов распределения ответственности при УРБ между государственными структурами. Распределение ответственности имеет два основных аспекта – вертикальный и горизонтальный.

- **Вертикальное распределение** означает, как распределяется ответственность между федеральными, региональными и местными (т. е. муниципальными) органами власти. Это во многом зависит от конституционной и политической системы страны. Во многих странах основную ответственность за УРБ несет национальное правительство. Учреждаются национальные агентства по УРБ, которые имеют подразделения, офисы или сотрудников в регионах и муниципалитетах страны. В противоположность этому, в федеративных странах правительства регионов могут нести основную ответственность за УРБ и иметь собственные агентства по УРБ.
- **Горизонтальное распределение** относится к распределению ответственности между различными государственными структурами на одном уровне (или между различными отделами в рамках одного государственного департамента или агентства). Ответственность за УРБ может быть распределена в зависимости от опасности, функции или типа деятельности. Могут существовать специализированные агентства по конкретным опасностям, функциям или видам деятельности. Например, может учреждаться национальное агентство по восстановлению или национальное агентство по ядерному реагированию. Подобное горизонтальное распределение ответственности может происходить и на более низких уровнях управления.

За последние два десятилетия многие правительства создали национальные агентства, которые уполномочены заниматься УРБ в отношении большинства (если не всех) видов опасностей. МФОККИП обычно рекомендует такой подход, поскольку он позволяет создать единый государственный орган с четким и всеобъемлющим мандатом в сфере УРБ. Такой подход также в целом снижает вероятность наличия нескольких органов власти с дублирующими или противоречащими друг другу мандатами.

Даже если в стране имеется национальное агентство по УРБ, определенная степень фрагментации институциональных механизмов практически неизбежна. Некоторые области по УРБ, например, управление ядерными опасностями или угрозами здоровью населения, как правило, управляются отдельными специализированными агентствами. В этом случае очень важно, чтобы мандаты, роли и обязанности различных органов власти были четко определены. Важно избегать несоответствий или ненужного дублирования. Кроме того, важно, чтобы мандаты, роли и обязанности органов власти в совокупности охватывали все виды опасностей, все географические районы и все аспекты по УРБ.

Контрольный список. Ведущая роль при УРБ

- Законодательным актом учреждается национальное агентство, которое отвечает за УРБ в отношении большинства (если не всех) опасностей.
- В законе четко прописывается, какие государственные органы отвечают за УРБ на федеральном, региональном и местном уровнях.
- Законы, политики и планы предусматривают четкие и всеобъемлющие мандаты, роли и обязанности органов управления по чрезвычайным ситуациям (на всех уровнях органов власти).
- Мандаты, роли и обязанности органов по чрезвычайным ситуациям затрагивают:
 - предотвращение бедствий, смягчение их последствий, готовность, упреждающие действия, реагирование и восстановление;
 - все типы опасностей;
 - все географические районы страны;
 - все виды функций (например, разработка политики, операции, мониторинг, оценка).
- Если существует более одного органа по УРБ (например, на разных уровнях правительства; для разных видов опасностей или аспектов по УРБ), их соответствующие мандаты, роли и обязанности четко определены. Отсутствует несоответствие, ненужное дублирование или путаница в отношении мандатов, ролей и обязанностей.

Роли и обязанности других акторов

Помимо органов власти, ответственных за ликвидацию последствий стихийных бедствий, важную роль при УРБ играет широкий круг государственных и негосударственных структур. Многие отраслевые департаменты и агентства (например, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, образования, социальных служб) отвечают за предоставление основных услуг во время реагирования на бедствие и в ходе периода восстановления. Данные департаменты и агентства должны быть готовы реагировать на резкий рост запроса на свои услуги, предоставлять услуги в альтернативных формах и удовлетворять особые потребности, которые могут возникать в результате стихийного бедствия. Многие негосударственные акторы, такие как частный сектор, организации гражданского общества, общественные объединения и группы, также играют важную роль. Часто эти акторы непосредственно осуществляют деятельность по УРБ, в некоторых случаях используя государственное финансирование и другие ресурсы.

Очень важно, чтобы законы, политики и планы четко определяли роли и обязанности всех правительственных и неправительственных акторов, вовлеченных в УРБ, а не только роли и обязанности органов, ответственных за ликвидацию последствий бедствий. Роли и обязанности должны быть соизмеримы с возможностями и ресурсами каждого участника. Законы и политики могут применяться для определения ролей и обязанностей на высоком уровне. Планы действий на случай бедствий должны быть более технически и оперативно детализированы, предоставляя более точные описания “кто”, “что”, “когда”, “где” и “как” делает. Для достижения ясности планы должны указывать, какие акторы играют ведущую и вспомогательную роль в различных видах деятельности; должны уточнять, как различаются роли и обязанности в таких сферах, как предупреждение бедствий и смягчение их последствий, обеспечение готовности, упреждающие действия, реагирование и восстановление.

Национальные Общества Красного Креста и Красного Полумесяца (НО) обладают уникальным правовым статусом в качестве вспомогательного актора по отношению к органам государственной власти в гуманитарной сфере.⁶⁰ Вспомогательная роль подразумевает, что Национальные Общества дополняют деятельность своих государственных органов в гуманитарной сфере, в том числе в сфере УРБ. Национальные Общества, как правило, осуществляют деятельность по УРБ на уровне сообществ. НО также участвуют в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий в качестве помощников на первой линии. Законы, политики и планы по борьбе со стихийными бедствиями должны признавать вспомогательную роль соответствующего Национального Общества в УРБ и четко определять роли и обязанности данного НО.

Контрольный список. Роли и обязанности других акторов

- Законы, политики и планы по борьбе с бедствиями четко определяют роли и обязанности всех государственных и негосударственных акторов в сфере УРБ, включая:
 - различные уровни власти;
 - отраслевые департаменты и агентства;
 - организации гражданского общества;
 - частный сектор;
 - группы сообществ.
- Законы, политики и планы по борьбе с бедствиями признают вспомогательную роль Национального Общества при УРБ и четко определяют его роли и обязанности.
- В планах действий на случай бедствий указывается, какие акторы играют ведущую и вспомогательную роль в различных видах деятельности. В планах также указывается, как различаются роли и обязанности в таких сферах, как предупреждение и смягчение последствий бедствия, готовность, упреждающие действия, реагирование и восстановление.
- Роли и обязанности, возложенные на различных акторов, соответствуют их знаниям, возможностям и ресурсам.

Местные органы власти и сообщества

Местные органы власти постоянно присутствуют на местах до, во время и после наступления бедствия, в отличие от национальных и международных акторов, которые могут приходить и уходить. Местные органы власти часто знают о риске бедствий в своем регионе (т. е. о том, какие районы или инфраструктура подвержены наибольшему риску и уязвимы) и имеют опыт

реагирования на бедствия и восстановления после бедствий. Кроме того, по сравнению с другими уровнями власти, у местных органов власти могут быть более прочные и доверительные отношения с сообществами. В свете этих факторов важно, чтобы законы, политики и планы поддерживали роль местных органов власти, уточняя их функции и обязанности в сфере предупреждения и смягчения последствий бедствий, обеспечения готовности, упреждающих действий, реагирования и восстановления. Также крайне важно, чтобы местные органы власти получали адекватное и надежное финансирование для выполнения этих обязанностей. Этого можно достигнуть с помощью таких механизмов, как регулярные бюджетные отчисления. Кроме того, важно создать комитеты по УРБ и/или координационные механизмы на уровне местных органов власти и включить в них представителей местных сообществ. В некоторых странах уровни риска бедствий сильно различаются между различными районами местного самоуправления. Это требует разработки механизмов или программ по предоставлению дополнительного финансирования и технической поддержки местным органам власти, которые сталкиваются с повышенным уровнем риска бедствий.

Важность подхода к УРБ, ориентированного на местные сообщества, широко признана. Члены сообщества часто хорошо осведомлены о риске бедствий в местном регионе и, основываясь на прошлом опыте, могут определить, какие виды поддержки необходимы сообществу для снижения риска бедствий, а также что нужно сделать для более эффективной подготовки, реагирования и восстановления после бедствий. В конечном итоге, именно сами члены сообщества несут ответственность за осуществление многих ключевых действий, необходимых для защиты сообщества, жилья и средств к существованию от опасных природных явлений. Из этого следует, что подход, ориентированный на сообщество, который предполагает значимое участие сообщества и постоянные консультации по вопросам разработки и реализации мероприятий по УРБ, имеет потенциал для развития и удовлетворения потребностей сообщества. Во многих случаях сообщества берут на себя активную роль при УРБ. Например, создаются группы или комитеты и реализуются собственные местные проекты. Органы власти, ответственные за ликвидацию последствий стихийных бедствий, и местные органы власти должны оказывать различную поддержку (например, финансовую, техническую, юридическую) группам сообществ, которые берут на себя такую активную роль.

Контрольный список. Местные органы власти и затронутые сообщества

- Законы, политики и планы четко определяют роли и обязанности местных органов власти в предотвращении и смягчении последствий бедствий, обеспечении готовности, упреждающих действиях, реагировании и восстановлении.
- Закон обеспечивает местные органы власти адекватным и надежным финансированием для выполнения обязанностей по УРБ через такие механизмы, как регулярные бюджетные отчисления.
- Существуют механизмы или программы для федеральных и региональных правительств по предоставлению дополнительного финансирования и технической поддержки местным органам власти, которые сталкиваются с высоким уровнем риска бедствий.
- Законы и политики признают важность подхода к УРБ, ориентированного на сообщества. Подход подразумевает активное участие сообществ в программах и мероприятиях.
- Закон требует от акторов по УРБ проводить постоянные консультации с населением по вопросам разработки и реализации мероприятий в рамках УРБ.
- Закон предусматривает создание комитетов и/или координационных механизмов по УРБ на уровне местных органов власти, в состав которых входят представители сообществ.
- Существуют механизмы или программы, позволяющие органам власти, ответственным за ликвидацию последствий стихийных бедствий, и местным органам власти оказывать различную поддержку (например, финансовую, техническую, юридическую) общественным группам, которые стремятся разрабатывать и реализовывать собственные проекты по УРБ на местном уровне.

Координационные механизмы

Эффективная система по УРБ требует координации по вертикали между различными уровнями правительства и по горизонтали между различными правительственными акторами на одном уровне правительства. В равной степени требуется координации между правительственными и неправительственными акторами. На практике это требует разработки ряда всеохватывающих координационных механизмов на разных уровнях и для различных аспектов УРБ. Невозможно

разработать универсальную модель координации, подходящую для всех стран. Однако, основываясь на результатах исследований МФОККиКП, можно выделить несколько общих принципов, которыми следует руководствоваться при разработке координационных механизмов.

- Координационные механизмы не должны ограничиваться реагированием на бедствия. Их следует создавать для предотвращения бедствий и смягчения их последствий, обеспечения готовности, упреждающих действий, восстановления и оказания помощи на международном уровне.
- Если один и тот же координационный механизм используется для различных аспектов по УРБ (например, для реагирования и восстановления), важно уточнить, меняется ли, как и когда руководство и участие в координационном механизме.
- Координационные механизмы должны быть всеохватывающими, позволяющими участвовать всему спектру правительственных и неправительственных акторов, чтобы обмениваться информацией и согласовывать свои действия друг с другом.

Контрольный список. Координационные механизмы

- Законы, политики и планы:
 - определяют ряд координационных механизмов на разных уровнях власти и для разных аспектов УРБ;
 - четко определяют, какие акторы будут участвовать и является ведающими акторами в каждом координационном механизме;
 - обеспечивают участие в оперативных координационных механизмах негосударственных акторов, выполняющих функции и обязанности по УРБ;
 - дают правительствам стран возможность включать в координационные механизмы дополнительных участников на специальной основе по мере необходимости (например, для реагирования на меняющиеся обстоятельства);
 - указывают, как и когда меняется руководство и участие в координационных механизмах (например, при переходе от реагирования к восстановлению).
- Существуют координационные механизмы для предотвращения бедствий и смягчения их последствий, обеспечения готовности, упреждающих действий, реагирования, восстановления и оказания международной помощи.

С. Финансирование

Существует множество различных типов механизмов финансирования УРБ.⁶² Наиболее распространенными механизмами финансирования являются бюджетные отчисления, статьи бюджета на случай непредвиденных обстоятельств и фонды для ликвидации последствий стихийных бедствий. Регулярные бюджетные отчисления для органов по борьбе с бедствиями имеют решающее значение для обеспечения предсказуемого и надежного потока финансирования основных операций. Помимо регулярных бюджетных отчислений, во многих странах существуют статьи бюджета на случай непредвиденных обстоятельств, которые могут стать источником оперативного финансирования в случае бедствия. Статьи резервного бюджета могут иметь общий характер (т.е. применяться к любым непредвиденным финансовым потребностям, независимо от причины возникновения) или специально предназначаться для чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий. Многие страны также создают специальные фонды для ликвидации последствий стихийных бедствий или чрезвычайных ситуаций. Эти фонды могут использоваться для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также для других аспектов по УРБ.

Правовые инструменты играют решающую роль в создании общих механизмов финансирования. Закон может предусматривать регулярные бюджетные отчисления для органов по борьбе со стихийными бедствиями на федеральном, региональном и местном уровнях. Фонды для ликвидации последствий стихийных бедствий создаются на основании закона и/или нормативных актов. Основные вопросы, которые должны прописываться в соответствующем законе и/или нормативных актах, включают такие положения, как источники взносов в фонд; критерии для выплат из фонда; максимальная сумма, которая может быть выплачена на одно мероприятие или за один календарный год; порядок инвестирования средств фонда (при наличии возможности для инвестирования); управление фондом и аудит фонда; структура управления фондом (например,

создание комитета по управлению или другой структуры для принятия решений об инвестициях и выплатах).

При наступлении бедствия, как правило, возникает резкий рост потребности в финансировании, который может продолжаться много лет. Хотя фонды для ликвидации последствий стихийных бедствий и резервные бюджетные статьи могут обеспечить быстрый источник финансирования в ситуациях бедствия, их обычно хватает только на события, которые происходят с большей частотностью чаще и причиняют меньший ущерб. По мере увеличения тяжести ущерба становится все менее вероятным, что средств, выделяемых на ликвидацию последствий стихийных бедствий, или статей бюджета на непредвиденные расходы будет достаточно. По этой причине МФОККиКП рекомендует разработать стратегию финансирования в случае бедствий, которая использует подход “наслоения рисков”. Данный подход характеризуется сочетанием различных механизмов финансирования для борьбы с бедствиями различной частоты и степени тяжести.⁶³ Механизмы финансирования, которые можно задействовать заранее на случай менее частых, но более серьезных бедствий, включают следующее аспекты:

- **Условные кредитные линии.** Правительства стран могут получить доступ к условным кредитным линиям от международных финансовых институтов. Такие кредитные линии согласовываются в “обычное не кризисное время”, а средства будут выделяться в случае бедствия. Условные кредитные линии позволяют государственным структурам быстро получать доступ к средствам после наступления бедствия, когда необходимо быстрое финансирование, но ликвидность средств ограничена.
- **Страхование.** Страхование в традиционном смысле (страхование возмещения ущерба) может использоваться для покрытия убытков, вызванных стихийным бедствием. Другой вид страхования – параметрическое страхование, которое предусматривает предварительно определенную выплату при наступлении предварительно определенного события (например, землетрясения определенной магнитуды). Правительства могут заключать договоры страхования для себя. Кроме того, государственные органы власти могут учреждать государственные системы страхования для того, чтобы физические лица могли получать доступную страховку для своих активов (например, жилья, сельскохозяйственных активов и т. д.).
- **Ценные бумаги, привязанные к стихийным бедствиям.** Ценные бумаги, привязанные к стихийным бедствиям, представляют собой механизм перевода рисков от стихийных бедствий на рынки капитала. Наиболее распространенным видом ценных бумаг, связанных с бедствиями, являются катастрофные облигации (CAT bonds). Катастрофные облигации – это ценные бумаги, которые выплачиваются эмитенту, когда материализуется предварительно определенный риск стихийного бедствия, например лесной пожар, причиняющий убытки в размере 500 миллионов долларов, или землетрясение магнитудой 6,0 баллов.⁶⁴ Хотя страховые компании составляют самую большую группу эмитентов катастрофных облигаций, правительства также могут выпускать эти виды облигаций.⁶⁵

Механизмы финансирования стихийных бедствий разнятся по своей стоимости. Принимая решения, какие именно механизмы включать в стратегию финансирования бедствий, важно учитывать, оправдывают ли прогнозируемые долгосрочные выгоды текущие расходы, такие как выплата процентов или страховых взносов.

При разработке стратегии финансирования мероприятий по борьбе с различными бедствиями необходимо тщательно продумывать соотношение ресурсов, которые выделяются на различные аспекты УРБ. Инвестиции в меры, снижающие воздействие бедствий (т.е. предотвращение, смягчение, готовность и упреждающие действия), являются финансово эффективными, поскольку в конечном итоге снижают затраты на реагирование и восстановление после бедствий. Однако финансирование этих аспектов УРБ остается недостаточным и требует гораздо больших инвестиций.⁶⁶ Недавние исследования МФОККиКП показали, что финансирование *долгосрочного* восстановления также является серьезной проблемой, поскольку средства часто исчерпываются мероприятиями по реагированию и восстановлению на ранних стадиях.⁶⁷ Одним из способов обеспечения адекватного финансирования *всех аспектов* по УРБ является выделение средств в рамках фондов для ликвидации последствий стихийных бедствий на конкретные виды деятельности. Другой вариант заключается в создании отдельных специализированных фондов, таких как фонд предотвращения и смягчения последствий или фонд восстановления. Кроме того, можно создавать механизмы финансирования, такие как фонды для ликвидации последствий

стихийных бедствий, займы или даже страхование для обеспечения регулярных платежей или выплат в течение многолетнего периода после бедствия с тем, чтобы обеспечить адекватное и надежное финансирование для долгосрочного восстановления.

Еще одним важным моментом при разработке стратегии финансирования борьбы с бедствиями является обеспечение адекватного финансирования УРБ на всех уровнях власти. Источники и распределение финансирования будут существенно различаться в зависимости от политической и конституционной системы страны. Во многих странах целесообразно, чтобы закон обязывал национальное правительство выделять регулярные бюджетные отчисления на УРБ региональным и местным органам власти. В федеративных странах законы регионов/ субъектов Федерации могут требовать регулярных бюджетных отчислений на УРБ. Это связано с тем, что правительства регионов/ субъектов Федерации, скорее всего, будут иметь собственные налоговые поступления и обладать бюджетной автономией. Даже если это так, правительства регионов/ субъектов Федерации в любом случае могут полагаться на финансирование УРБ со стороны федерального правительства. В этом случае федеральное правительство может использовать механизмы распределения расходов или согласования для максимизации инвестиций в УРБ. Федеральное правительство также может играть роль в мобилизации или координации финансирования из различных источников (например, от правительств разных уровней, частного сектора, неправительственных организаций).

Несмотря на то, что важность упреждающих действий сегодня широко признана, внутренние механизмы финансирования мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий часто рассчитаны на выделение средств после того, как бедствие уже наступило. Недостатком такого подхода является то, что финансирование не может быть использовано для упреждающих действий. Финансирование на основе прогнозов (FbF) – это концепция, разработанная гуманитарным сектором, которая подразумевает использование прогнозов в качестве триггера для выделения финансирования. Это находит все большее отражение в механизмах финансирования гуманитарных организаций.⁷⁰ Правительства могут внедрять механизм FbF либо путем интеграции концепции в существующие механизмы финансирования, либо посредством разработки новых механизмов. Например, если в стране уже учрежден фонд для борьбы со стихийными бедствиями, критерии использования средств из этого фонда можно изменить таким образом, чтобы средства выделялись, когда прогнозируется наступление опасного события. Критерии должны точно определять, какого типа и масштаба событие должно быть спрогнозировано для выделения необходимого финансирования. Кроме того, необходимо разработать ускоренную процедуру утверждения и выделения средств в подобной ситуации.

Контрольный список. Финансирование

- Существует стратегия финансирования бедствий, которая сочетает в себе различные механизмы финансирования для борьбы с бедствиями различной частоты и тяжести, включая некоторые или все из следующих механизмов:
 - регулярные бюджетные отчисления;
 - статьи бюджета на непредвиденные расходы;
 - государственные фонды для ликвидации последствий стихийных бедствий;
 - многосторонние донорские целевые фонды;
 - условные кредитные линии;
 - традиционное и параметрическое страхование;
 - катастрофные облигации.
- Стратегия финансирования бедствий отражает подходы, основанные на наложении рисков и финансировании на основе прогнозов.
- Стратегия финансирования бедствий обеспечивает эффективный баланс между финансированием: (i) мер по снижению воздействия бедствий (т.е. предотвращение, смягчение последствий, обеспечение готовности и упреждающие действия); и (ii) мер по реагированию на бедствия и мер на восстановление.
- Стратегия финансирования в рамках стихийных бедствий предусматривает выделение достаточных средств на предотвращение и смягчение последствий, обеспечение готовности, упреждающие действия и долгосрочное восстановление с помощью следующих механизмов:

- выделение средств в рамках фонда для ликвидации последствий стихийных бедствий на конкретные аспекты УРБ; и/или
 - создание специальных фондов для конкретных аспектов УРБ.
- Стратегия финансирования в случае бедствий включает механизмы финансирования, обеспечивающие регулярные платежи или выплаты в течение многолетнего периода после бедствия.
- Закон предусматривает выделение регулярных бюджетных отчислений для национальных, региональных и местных органов по борьбе со стихийными бедствиями. Закон также устанавливает статью бюджета на случай непредвиденных обстоятельств, которая может быть использована для реагирования на бедствия и восстановления.
- Закон устанавливает фонд для ликвидации последствий стихийных бедствий. В законе четко определены:
 - источники взносов в фонд;
 - критерии предоставления средств;
 - максимальная сумма, которая может быть выделена в год и/или на одно мероприятие;
 - сумма или доля финансирования, предназначенная для конкретных компонентов УРБ;
 - администрирование и аудит фонда;
 - инвестиционная деятельность фонда (при наличии возможностей для инвестирования);
 - структура управления фондом.
- Закон позволяет выделять средства из фонда бедствий при наличии прогноза определенного характера и масштаба. Закон выполняет следующие функции:
 - четко определяет критерии выделения средств (т. е. характер и масштаб прогнозируемого события);
 - определяет виды деятельности, которые могут быть профинансированы;
 - устанавливает ускоренный регламент утверждения и выделения финансирования.

D. Качество и подотчетность

Минимальные стандарты

Хотя бедствия могут создавать крайне сложные условия, все участники процесса оказания помощи при бедствиях должны стремиться и, что важно, планировать оказание такой помощи, которая будет соответствовать определенным стандартам качества. Для достижения этой цели национальные директивные органы должны разрабатывать минимальные стандарты оказания помощи в случае бедствий. Международный гуманитарный сектор разработал множество стандартов и руководств, которые могут послужить ориентиром для внутристрановых акторов, которые стремятся разработать национальные минимальные стандарты для государственных и негосударственных организаций. Руководство [Sphere Handbook](#) содержит ведущие стандарты для гуманитарного сектора. Руководство включает в себя набор минимальных стандартов по обеспечению пострадавшего от кризиса населения продовольствием, жильем, медицинским обслуживанием, питьевой водой, услугами санитарии и гигиены. Данное руководство также включает в себя Основной гуманитарный стандарт, который представляет собой набор из девяти обязательств, описывающих основные процессы и организационные обязанности для обеспечения качества и подотчетности в достижении минимальных стандартов при оказании помощи. Несмотря на то, что руководство [Sphere Handbook](#) изначально разрабатывалось гуманитарными организациями и для целей данных организаций, оно может оказаться полезным ориентиром для разработки стандартов внутри отдельно взятых стран.

Несколько стран уже либо приняли минимальные стандарты в рамках Sphere Handbook, либо адаптировали данные стандарты к условиям на местах и местному контексту.⁷¹ Более того, текущее издание руководства Sphere Handbook (4-е издание от 2018 года) было разработано таким образом, чтобы руководство являлось доступным для самых различных акторов, включая национальные органы по чрезвычайным ситуациям и другие внутренние правительственные структуры. Как отмечается в Разделе 7, соблюдение минимальных стандартов должно являться условием для получения юридических привилегий, то есть специальных юридических прав и освобождений (например, освобождение от налогов, приоритетное таможенное оформление).

Контрольный список. Минимальные стандарты

- Законы, политики и/или планы устанавливают минимальные стандарты помощи при бедствиях или, в качестве альтернативы, принимают существующие международные минимальные стандарты.
- Минимальные стандарты касаются всех ключевых аспектов помощи при бедствиях, включая, как минимум, обеспечение пострадавшего населения продовольствием, жильем, медицинским обслуживанием, водоснабжением, услугами санитарии и гигиены.
- Закон требует, чтобы все акторы, которые принимают участие в оказании помощи в случае бедствия (как государственные, так и негосударственные), придерживались минимальных стандартов.
- Закон требует, чтобы органы, ответственные за помощь в случае бедствий, применяли минимальные стандарты в качестве ориентира для: (а) разработки планов действий в случае бедствий; (б) мониторинга и оценки своей деятельности.

Мониторинг и оценка

Мониторинг и оценка – это широкие понятия, которые могут выражаться в различных формах. Мониторинг – это регулярный сбор и анализ информации (качественной и/или количественной), как правило для того, чтобы отслеживать и сообщать о ходе выполнения планов, целей и стандартов.⁷² Оценка предполагает использование информации для вынесения заключения, обычно об эффективности, результативности или целесообразности деятельности.⁷³ Мониторинг и оценка могут способствовать прозрачности и подотчетности в отношении влияния и результатов деятельности по УРБ. Мониторинг и оценка могут способствовать совершенствованию политик и практик. Для это необходимо усвоить уроки, извлеченные из прошлого опыта. Оценки могут различаться по многим параметрам:

- **Масштаб.** Оценки могут различаться по масштабам – от оценки, ориентированной на конкретное мероприятие, на конкретное учреждение до общесистемной оценки.
- **Сроки.** Оценки могут различаться по срокам проведения. Некоторые оценки проводятся через регулярные промежутки времени в ходе реализации (анализ в ходе реализации мероприятий), а другие – после завершения мероприятий (анализ после завершения мероприятий).
- **Цели.** Некоторые виды оценок ориентированы на обучение, другие – на подотчетность.

Оценки, ориентированные на подотчетность, обычно уделяют больше внимания объективности и независимости и используют более исследовательский стиль, стремясь возложить ответственность как за успехи, так и за неудачи. Как правило, подобные оценки проводятся внешними специалистами по оценке, а результаты публикуются в открытом доступе. Оценки, в большей степени ориентированные на обучение, могут проводиться внутренним экспертом, который может предоставить участникам возможность конфиденциально рассказать о трудностях и, возможно, ошибках. В то время как оценки, ориентированные на подотчетность, часто стремятся к быстрым и системным изменениям, оценки, ориентированные на обучение, могут способствовать постепенным, поэтапным изменениям в отношении конкретного вида деятельности или актора. Данные различные виды оценок выполняют разные, но взаимодополняющие функции.

МФОККИКП рекомендует разрабатывать ряд дополнительных механизмов мониторинга и оценки по УРБ. Органы власти, ответственные за ликвидацию последствий стихийных бедствий, должны разрабатывать и периодически обновлять систему мониторинга и оценки, которая применима ко всем акторам по УРБ (как государственным, так и негосударственным). Это должно стать основой для постоянного мониторинга и оценки программ и мероприятий по УРБ. Кроме того, периодически (например, один раз в пять лет) и после крупных бедствий следует проводить общесистемные оценки. Оценки должны включать в себя анализ существующих законов, политик и планов, чтобы определить, есть ли необходимость в усилении содержания или реализации этих инструментов. В соответствии с подходом, ориентированным на сообщество, о котором говорилось в Разделе 1В, оба типа мониторинга и оценки должны также предоставлять возможность сообществам, подверженным риску бедствий или пострадавшим от бедствий, делиться отзывами о программах и мероприятиях по УРБ. В некоторых юрисдикциях учреждены специальные агентства или управление для мониторинга и оценки деятельности по УРБ (например, Главный инспектор по УРБ). Это обеспечивает механизм для внедрения мониторинга и оценки в систему УРБ и гарантирует, что оценки и мониторинг будут проводиться на регулярной, а не разовой основе.

Контрольный список. Мониторинг и оценка

- ☐ Закон требует от органов, ответственных за ликвидацию последствий стихийных бедствий, разрабатывать систему мониторинга и оценки, применимую ко всем акторам УРБ (как государственным, так и негосударственным).
- ☐ Закон требует от акторов по УРБ проводить постоянный мониторинг и оценку своих программ и мероприятий. В рамках этого процесса акторы по УРБ должны собирать и учитывать отзывы участников проводимых программ и мероприятий.
- ☐ Закон требует периодического проведения общесистемных оценок (например, один раз в пять лет) и после крупных катастроф. Данный процесс должен:
 - ☐ включать оценку существующих законов, политик и планов по борьбе с бедствиями;
 - ☐ предоставлять возможность пострадавшим от стихийных бедствий сообществам выдвигать свои предложения;
 - ☐ включать подготовку общедоступного отчета с содержанием выводов и рекомендаций.
- ☐ Существует специальный департамент или должностное лицо, уполномоченное осуществлять мониторинг и оценку деятельности по УРБ.

Предотвращение мошенничества и коррупции

Мошенничество и коррупция могут стать серьезной проблемой в сфере УРБ, снижать объем и качество помощи, предоставляемой пострадавшим от стихийных бедствий. Для решения этой проблемы органам, ответственным за ликвидацию последствий стихийных бедствий, важно реализовывать меры по повышению устойчивости учреждений и агентств к мошенничеству и коррупции. К числу основных мер по повышению устойчивости учреждений и агентств к мошенничеству и коррупции относятся:

- разработка кодекса поведения, определяющего, запрещающего и обязывающего сообщать о случаях мошенничества и коррупции;
- принятие конфиденциального и учитывающего культурные особенности механизма информирования о мошенничестве и коррупции для сотрудников и волонтеров;
- расследование сообщений о мошенничестве или коррупции и принятие соразмерных дисциплинарных мер (включая увольнение и обращение в полицию), когда в ходе расследования обнаруживается факт мошенничества или коррупции;
- применение требования ко всем новым сотрудникам и волонтерам подписывать кодекс поведения и прохождения учебных модулей.

Помимо вышеперечисленного, меры по борьбе с мошенничеством и коррупцией должны внедряться в таких областях, как финансы, кадровая политика, закупки, управление активами и транспорт. Виды контроля зависят от конкретной функциональной области, но часто включают разделение обязанностей, чтобы один человек не контролировал весь процесс, требование принятия решений или утверждения несколькими лицами, ведение учета, внутренний и внешний аудит, использование стандартных, заранее установленных критериев для принятия решений. Например, что касается финансов, некоторые из ключевых механизмов контроля включают установление финансового порога для расходов, требующего двойного согласования, требование хранить и сдавать в архив всю документацию по финансовым операциям, а также проводить регулярные внутренние и внешние аудиты.

Для предотвращения мошенничества и коррупции необходимо законодательно обязать органы, ответственные за ликвидацию последствий стихийных бедствий, осуществлять вышеуказанные меры по борьбе с мошенничеством и коррупцией. Для этого лицам, принимающим решения, следует рассмотреть возможность включения соответствующих положений в основной закон о бедствиях. Лицам, принимающим решения, следует также рассмотреть вопрос о том, должны ли аналогичные правовые требования применяться к негосударственным акторам. Как минимум, такие требования должны применяться к финансируемой государством деятельности негосударственных акторов. Кроме того, осуществление мер по борьбе с мошенничеством и коррупцией должно быть обязательным условием для получения тех видов юридических привилегий, которые рассматриваются в Разделе 7.

Хотя мошенничество и коррупция могут затронуть любой аспект в рамках УРБ, этап реагирования на бедствие, в частности, может создавать возможности для мошенничества и коррупции со стороны недобросовестных лиц. Чтобы снизить этот риск, важно предпринять шаги по минимизации необходимости быстрого найма персонала и утверждения закупок во время бедствия. Необходимость быстрого найма персонала можно свести к минимуму, составив реестр проверенных и хорошо подготовленных специалистов, которых можно нанять и направить на работу в кратчайшие сроки. Необходимость быстрого утверждения закупок можно свести к минимуму, составив списки предварительно утвержденных поставщиков, отобранных подготовленными комитетами по закупкам на основе конкурсного процесса или анализа рыночных данных. Даже если вышеуказанные меры будут приняты, может возникнуть необходимость в быстром найме персонала и закупках во время чрезвычайной ситуации. Поэтому законодательство и/или политики должны давать возможность органам, ответственным за ликвидацию последствий стихийных бедствий, разрабатывать ускоренные, упрощенные процедуры закупок и найма персонала, которые будут использоваться в период ликвидации последствий стихийного бедствия и раннего восстановления. Однако важно отметить тот факт, что данные регламенты должны строго ограничиваться данным временным периодом.

Контрольный список. Предотвращение мошенничества и коррупции

- ❑ Закон требует, чтобы органы, ответственные за ликвидацию последствий стихийных бедствий, принимали меры по повышению институциональной устойчивости к мошенничеству и коррупции, а именно:
 - разработка кодекса поведения;
 - разработка механизма информирования;
 - расследование сообщений о коррупции и мошенничестве, принятие соразмерных дисциплинарных мер;
 - обучение новых сотрудников и волонтеров.
- ❑ Закон требует от органов, ответственных за ликвидацию последствий стихийных бедствий, внедрять механизмы контроля для предотвращения мошенничества и коррупции в финансовой сфере, в области управления персоналом, закупок, управления активами и транспорта.

- Закон предписывает применять или позволяет органам, ответственным за ликвидацию последствий стихийных бедствий, разрабатывать ускоренные, упрощенные процедуры закупок и найма персонала. Закон ограничивает использование этих процессов периодом реагирования на бедствие и раннего восстановления.
- Органы по чрезвычайным ситуациям должны иметь в своем распоряжении:
 - списки проверенных и надлежащим образом подготовленных специалистов, которые могут быть наняты и привлечены к деятельности в кратчайшие сроки во время бедствия;
 - список заранее утвержденных поставщиков для закупки товаров во время бедствия.

Е. Согласованность между УРБ и ССА

Как уже говорилось в разделе “Контекст”, понятия УРБ и ССА во многом пересекаются. Однако на практике УРБ часто входит в мандат специальных органов по борьбе со стихийными бедствиями, а ССА – в мандат департамента окружающей среды или изменения климата. Кроме того, понятия УРБ и ССА могут рассматриваться в отдельных законах, политиках и планах. Например, распространенной ситуацией является наличие в стране как Национальной стратегии по снижению риска бедствий (СРБ), разработанной для реализации Сендайской рамочной программы, так и Национального плана адаптации (NAP) и/или Национальной программы действий по адаптации (NAPA), разработанных под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата. В связи с этим возникает практический вопрос о том, как обеспечить согласованность между инструментами и мероприятиями в каждой области, чтобы в полной мере реализовать синергетический эффект и в то же время избежать конфликтов, дублирования функций и пробелов.

Хотя, в общем и целом, нет необходимости создавать единый государственный орган или структуру для управления ССА и УРБ, важно содействовать согласованию между этими секторами. Политики и планы по УРБ и ССА должны содержать перекрестные ссылки друг на друга и признавать взаимосвязь и синергию между двумя секторами. На практическом уровне более тесному согласованию можно способствовать путем разработки, пересмотра и обновления инструментов по УРБ и ССА в одни и те же сроки; принятия некоторых общих целей и соответствующих показателей эффективности (по мере необходимости); и использования одних и тех же сроков для реализации и отчетности. Также важно обеспечить тесное сотрудничество и координацию между органами власти, ответственными за УРБ и ССА. Этому могут способствовать постоянно действующие механизмы координации как на уровне руководства, так и на уровне реализации, а также совместное планирование и реализация проектов, требующих экспертных знаний из обоих секторов.

Контрольный список. Согласованность между УРБ и ССА

- Политики и планы в области УРБ и ССА согласованы и связаны друг с другом. Это включает (если применимо) Национальную стратегию по СРБ, Национальный план адаптации и/или Национальную программу действий по адаптации.
- Политики и планы, связанные с УРБ и ССА:
 - включают перекрестные ссылки друг на друга;
 - признают взаимосвязь и синергию между УРБ и ССА;
 - разрабатываются, пересматриваются и обновляются в одни и те же сроки;
 - принимают некоторые общие цели и соответствующие показатели эффективности; и/или
 - используют одинаковые сроки для реализации и отчетности.
- Существует тесное сотрудничество и координация между органами власти, ответственными за УРБ и ССА, включая:
 - действующие механизмы координации как на уровне руководства, так и на уровне реализации;
 - совместное планирование и реализация проектов, требующих экспертных знаний из обоих секторов.

2. Предотвращение и смягчение последствий

Предупреждение бедствий относится к деятельности и мерам по предотвращению существующих и новых рисков бедствий.⁷⁴ Это выражает концепцию и намерение полностью избежать потенциального негативного воздействия опасных событий.⁷⁵ Профилактика направлена на снижение уязвимости и подверженности риску с помощью таких мер, как возведение дамб или насыпей, устраняющих риск наводнений, принятие правил землепользования, не допускающих заселения зон повышенного риска, или разработка сейсмостойких технических проектов, обеспечивающих выживание и функционирование критически важных зданий при любом землетрясении.⁷⁶ **Смягчение последствий стихийных бедствий** – это тесно связанная концепция, которая означает уменьшение или минимизацию негативных последствий опасных событий, а не их полное предотвращение.⁷⁷ Следует отметить, что в политике борьбы с изменением климата “смягчение последствий” определяется по-другому и подразумевает вмешательство человека с целью сокращения источников или увеличения поглотителей парниковых газов.⁷⁸ В этом разделе представлены конкретные рекомендации о том, как внутренние законы, политики и планы могут наилучшим образом способствовать предотвращению и смягчению последствий бедствий. Следует отметить, что в Разделе 1 уже обсуждались основы эффективной системы УРБ, такие как институциональные механизмы и финансирование. Данный раздел посвящен следующим конкретным темам – осведомленность о риске бедствий; планирование мер по предотвращению и смягчению последствий; законы о землепользовании и строительные нормативы и правила; закон об охране окружающей среды и природосберегающие решения.

А. Осведомленность о рисках бедствий

Риск бедствий зависит от четырех факторов: (1) **опасность** – процесс, явление или деятельность человека, которые могут причинить ущерб; (2) **воздействие** – люди, инфраструктура и жилье, расположенные в районах, подверженных опасности; (3) **уязвимость** – условия, которые повышают восприимчивость человека, сообщества, активов или систем к воздействию опасностей; и (4) **потенциал**, означающий сильные стороны, свойства и ресурсы, имеющиеся в организации, сообществе или обществе для управления и снижения рисков бедствий и укрепления устойчивости. Данные четыре фактора можно проиллюстрировать на простом примере. Город, построенный в сейсмоопасном районе, имеет эффективную систему раннего оповещения, но при этом обладает низким уровнем сейсмостойкого строительства. В этом примере землетрясения представляют собой опасность; расположение города в сейсмоопасном районе создает высокий уровень воздействия; отсутствие сейсмостойкого строительства является фактором, повышающим уязвимость; а эффективная система раннего оповещения является фактором, повышающим потенциал.

Эффективное управление риском бедствий зависит от четкого понимания сути риска бедствий, которое часто называют **осведомленностью о риске бедствий**. Расширение осведомленности о риске бедствий включает два ключевых компонента. Первый компонент – это систематический сбор и анализ **информации о риске бедствий**, то есть информации об опасностях, подверженности, уязвимости и масштаба бедствия. Это подразумевает подготовку карт опасностей, на которых изображены географические районы, подверженные опасностям. Второй компонент – это использование информации о риске бедствий для оценки уровня риска бедствий, что называется **оценкой риска бедствий**. Картирование опасностей и оценка риска должны быть многофакторными, то есть охватывать несколько основных видов опасностей. Кроме того, оценка риска бедствий должна основываться не только на научных знаниях, но и использовать традиционные, коренные и местные знания от местных сообществ.⁷⁹ В контексте изменения климата важно, чтобы карты опасностей и оценки рисков основывались на научном моделировании того, как потенциальные сценарии изменения климата могут повлиять на подверженность погодным и климатическим опасностям в будущем. Это необходимо для разработки мер по предотвращению и смягчению последствий, которые будут оставаться эффективными в контексте новых климатических условий.

Законы могут поддерживать расширение осведомленности о риске бедствий путем установления и распределения ответственности за сбор и анализ информации о риске бедствий, подготовку карт опасностей и проведение оценки рисков. Законы также должны требовать публикации карт опасностей и оценки рисков, чтобы предоставить широкой общественности точную информацию о риске бедствий. На практике расширение осведомленности о риске бедствий обычно требует привлечения специалистов широкого круга акторов, таких как метеорологические, сейсмологические, природоохранные органы и органы по работе в рамках чрезвычайных ситуаций. В этой связи, МФОККиКП рекомендует законодательно уполномочить один из этих органов координировать расширение осведомленности о риске бедствий и разработать план и/или стандартные регламенты, которым должны следовать все заинтересованные стороны. В планах и/или стандартных регламентах должны быть определены роли и обязанности различных акторов; протоколы обмена информацией между акторами; методологии сбора и анализа информации о риске бедствий, подготовки карт опасностей и проведения оценок риска.

Контрольный список. Осведомленность о рисках бедствий

- Закон предусматривает и распределяет ответственность за выполнение следующих задач:
 - сбор и анализ информации об опасностях, воздействии, уязвимости и потенциале;
 - проведение оценки рисков различных опасностей;
 - подготовка карт различных опасностей.
- Закон требует публикации карт опасностей и оценки рисков.
- Закон определяет, какой государственный орган несет ответственность за координацию и надзор за расширением осведомленности о риске стихийных бедствий. Закон требует, чтобы данный орган разработал политику, план и/или стандартные регламенты для расширения осведомленности о риске стихийных бедствий.
- Существует политика, план и/или стандартные регламенты для понимания риска стихийных бедствий, которые определяют:
 - роли и обязанности различных акторов;
 - протоколы обмена информацией между акторами;
 - методологии сбора и анализа информации о рисках стихийных бедствий, подготовки карт опасностей и проведения оценки рисков.
- Методологии, упомянутые выше, требуют, чтобы:
 - оценки рисков были подготовлены с использованием традиционных, коренных и местных знаний в дополнение к научной информации;
 - карты опасностей и оценки рисков должны быть подготовлены с использованием оптимальной имеющейся информации о том, как потенциальные сценарии изменения климата могут повлиять на подверженность погодным и климатическим опасностям в будущем.

В. Планирование мер по предотвращению и смягчению последствий

Как и другие аспекты по УРБ, эффективное предотвращение и смягчение последствий стихийных бедствий требует детального планирования. Планирование предотвращения и смягчения последствий может осуществляться как часть более широкого процесса планирования, который также охватывает другие аспекты по УРБ. В качестве альтернативы может быть подготовлен специальный план предотвращения и смягчения последствий. Дополнительным моментом, который следует отметить, является тот факт, что планы могут быть подготовлены на федеральном, региональном и/или местном уровнях (в зависимости от политической и управленческой структуры страны).

Планирование профилактики и смягчения последствий должно учитывать несколько опасностей и несколько секторов, четко определяя роли, обязанности и механизмы координации для широкого круга отраслевых акторов. Это связано с тем, что профилактика и смягчение последствий стихийных бедствий зависят от интеграции мер в различных секторах, включая землепользование, строительство, окружающую среду, управление природными ресурсами, здравоохранение и образование. Правовые положения могут играть роль в обеспечении планирования, предписывая подготовку и периодическое обновление плана. Хотя один актор должен назначаться для руководства этим процессом планирования, закон должен также

предусматривать участие отраслевых департаментов и агентств.

Закон также должен требовать от актора(ов), ответственного(ых) за подготовку планов, учитывать последние и качественные оценки рисков. В частности, оценки рисков должны использоваться: (1) для выявления наиболее серьезных рисков бедствий (например, с точки зрения потенциальной гибели людей, повреждения критической инфраструктуры, экономических потерь); и (2) для разработки мер по предотвращению и смягчению последствий, которые являются приемлемыми и адаптированными к этим рискам.

Контрольный список. Планирование мер по предотвращению и смягчению последствий

- Закон предписывает планирование для предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий. Примечание. Это может происходить посредством специального плана по предотвращению и смягчению последствий или более широкого процесса планирования, который также затрагивает другие аспекты по УРБ.
- Закон определяет, какой актор будет руководить планированием по предотвращению и смягчению последствий. Закон также определяет, какие другие акторы будут вовлечены. Сюда входят департаменты или агентства, ответственные за землепользование, строительство, окружающую среду и управление природными ресурсами.
- Закон требует, чтобы акторы, ответственные за планирование профилактики и смягчения последствий, учитывали последние, высококачественные оценки рисков.
- Существует план, который решает вопросы предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий. Данный план:
 - учитывает несколько опасностей – план охватывает несколько основных опасностей;
 - является многосекторальным – план определяет меры, которые необходимо реализовать в широком спектре секторов, включая землепользование, строительство, окружающую среду и управление природными ресурсами;
 - четко определяет роли, обязанности и механизмы координации для всех акторов процесса, включая отраслевые департаменты и ведомства.

С. Законы о землепользовании, строительные нормативы и правила

Подверженность и уязвимость к гидрометеорологическим и геофизическим опасностям в значительной степени зависят от решений о том, где и как строить жилье и инфраструктуру. Эти решения могут иметь долгосрочные последствия, потенциально фиксируя высокие уровни риска бедствий на десятилетия. Поэтому крайне важно интегрировать положения, направленные на предотвращение и снижение риска бедствий, в отраслевые законы в отношении землепользования и строительства.

- Законы и планы землепользования (которые также называются законами о городском планировании) обычно регулируют положения, что и где можно строить. Обычно законы и планы землепользования используют концепт территориального зонирования для обозначения областей, где применяются определенные меры контроля, такие как ограничения на типы зданий, которые можно строить в этой зоне, и требования к проектированию. Законы и планы по землепользованию могут снизить риск стихийных бедствий путем определения зон высокого риска, где новое строительство запрещено или строго ограничено. Кроме того, законы могут устанавливать требования к проектированию зданий, устойчивых к стихийным бедствиям, в зонах высокого и среднего риска. Как обсуждалось в Разделе 2Е, законы по землепользованию также должны использоваться для запрета (или строгого контроля) использования территорий, содержащих экосистемы, которые способствуют снижению риска бедствий (СРБ) и ССА.
- Строительные нормы (также известные как строительные кодексы) устанавливают стандарты для строительства зданий с основными целями обеспечения структурной целостности и безопасности. Строительные нормы обычно касаются подготовки площадки, структурного проектирования, методов и материалов строительства. Строительные нормы могут снизить

риск бедствий, предписывая структурные проекты и строительные материалы, которые повышают устойчивость к стихийным бедствиям. Например, строительные нормы могут потребовать, чтобы дома в районах, подверженных наводнениям, были подняты на своем уровне, а дома в районах, подверженных лесным пожарам, были построены с использованием стальных каркасов. Строительные нормы могут также устанавливать более строгие стандарты для критической инфраструктуры – например, требовать более высокой степени устойчивости к стихийным бедствиям в проектировании и строительстве больничных комплексов и зданий школ.

В дополнение к вышеперечисленным типам законов, во многих странах приняты регламенты по оценке и утверждению крупных инфраструктурных проектов. Данные регламенты должны включать оценку риска многих видов опасностей, которая учитывает подверженность и уязвимость предлагаемой инфраструктуры опасностям. Кроме того, данные регламенты должны разрешать одобрение только тех проектов, которые имеют приемлемый уровень риска и/или которые интегрируют структурные и неструктурные меры по снижению риска для адекватного снижения уровня риска.

Меры по снижению рисков в законах о землепользовании и строительных нормах должны основываться и периодически обновляться для отражения самых последних оценок риска и карт опасностей. Более того, меры должны полностью реализовываться. Во многих странах местные органы власти несут ответственность за администрирование законов о землепользовании и строительных норм. Нехватка ресурсов и потенциала на этом уровне может затруднить реализацию, а коррупция также может стать серьезной проблемой.⁸⁰ Поэтому может потребоваться не только включение соответствующих правовых положений в законы о землепользовании и строительных кодексы, но и реализация практических мер по укреплению потенциала и сокращению рисков коррупции.

Строительство или модернизация жилищного фонда для обеспечения устойчивости к стихийным бедствиям может быть дорогостоящей. Поэтому, вместо того чтобы просто предписывать строительство, устойчивое к стихийным бедствиям, законы должны также вводить финансовые стимулы (например, налоговые льготы) и прямую финансовую поддержку (например, гранты) для домохозяйств. Кроме того, правительства должны рассмотреть возможность разработки механизмов обмена или выкупа земли, чтобы помочь людям переехать из зон с очень высоким риском наступления бедствий. Данные типы механизмов особенно подходят для зон с высоким риском, где модернизация жилья не снижает риск до приемлемого уровня или является за пределами дорогой.

Контрольный список. Законы о землепользовании и строительные нормы

- ☐ Законы и планы землепользования определяют зоны “высокого риска”, которые в значительной степени подвержены гидрометеорологическим и геофизическим опасностям. Законы запрещают или сильно ограничивают новое строительство в этих зонах.
- ☐ Строительный кодекс требует, чтобы жилье и важнейшая инфраструктура (например, больницы, школы) строились с использованием устойчивых к бедствиям конструкций и материалов. Примечание. Это может быть ограничено зонами высокого или среднего риска, как указано в законах и планах землепользования.
- ☐ Существует юридическое требование о периодическом обновлении законов о землепользовании и строительных норм на основе последних карт опасностей и оценок рисков.
- ☐ Регламент оценки и утверждения крупных инфраструктурных проектов включает многофакторную оценку риска. Регламент устанавливает, что проекты могут быть одобрены только в том случае, если они имеют приемлемый уровень риска и/или интегрируют меры по снижению риска (структурные и неструктурные) для адекватного снижения уровня риска.
- ☐ Законы, планы и регламенты, указанные выше, хорошо реализованы. В той степени, в которой имеются слабые стороны в реализации, принимаются практические меры по реализации, такие как наращивание потенциала, увеличение финансирования и меры по борьбе с коррупцией.

- Закон предусматривает финансовые стимулы (например, налоговые льготы) и прямую финансовую поддержку домохозяйствам для строительства и/или модернизации жилья с использованием устойчивых к бедствиям конструкций и материалов.
- Существуют механизмы обмена землей или обратного выкупа, чтобы помочь людям переехать из зон повышенного риска.

D. Закон об охране окружающей среды и природосберегающие решения

Сендайская рамочная программа признает важность окружающей среды и экосистем, таких как леса или водно-болотные угодья, в рамках снижения риска бедствий (СРБ). В рамках Приоритета № 3 Сендайская рамочная программа призывает национальные правительства внедрять комплексные подходы к управлению окружающей средой и природными ресурсами, которые включают параметры по СРБ, и сохранять функции экосистем, которые помогают снизить риски. Роль экосистем в решении социальных проблем, таких как риск стихийных бедствий, изменение климата или продовольственная и водная безопасность, заключена в концепции “природосберегающих решений” (NbS). Такие решения (NbS) могут способствовать СРБ и ССА, обеспечивать защиту от некоторых экстремальных гидрометеорологических явлений, таких как штормы, наводнения или оползни, а также снижать уязвимость к климатическим изменениям. Например, сохранение мангровых экосистем может защитить от наводнений и прибрежной эрозии, поглощая энергию волн и штормовых нагонов и стабилизируя береговые линии от эрозии. В качестве еще одного примера, увеличение лесного покрова в городах может уменьшить эффект городского острова тепла, тем самым снижая уязвимость к повышению температуры.

Природосберегающие решения (NbS) обычно включают три основных типа действий, а именно сохранение и устойчивое управление экосистемами; восстановление экосистем; и создание новой зеленой или гибридной инфраструктуры. Многие решения о сохранении и управлении экосистемами обычно регулируются внутренними законами, касающимися охраны окружающей среды, управления природными ресурсами и землепользования. Данные законы могут, таким образом, обеспечить существующий механизм для продвижения NbS, однако могут потребоваться усилить их содержание и/или реализацию. Важно включить положения о климатических и катастрофических рисках в эти законы с тем, чтобы гарантировать, что законы будут способствовать сохранению и устойчивому управлению экосистемами. Это, в свою очередь, будет способствовать СРБ и ССА. Следующие типы правовых положений могут использоваться или адаптироваться для продвижения природосберегающих решений (NbS):

- **Общие обязательства по защите окружающей среды.** Экологические законы часто устанавливают общий запрет на причинение экологического ущерба и связанные с этим штрафы. Такие законы также могут устанавливать обязательства для индивидуальных лиц и корпораций по устранению нанесенного ими экологического ущерба. Эти обязательства должны применяться к экосистемам, которые способствуют снижению риска бедствий (СРБ) и ССА.
- **Оценки воздействия на окружающую среду.** Экологические законы часто требуют оценки воздействия на окружающую среду (EIAs) для нового строительства или развития. Удовлетворительная оценка EIAs, как правило, является требованием для получения одобрения. Чтобы получить удовлетворительную оценку EIAs, заявителю может потребоваться подтвердить тот факт, что будут реализовываться меры по снижению негативного воздействия от строительства на окружающую среду. Экологическое законодательство должно предусматривать, что EIAs включала оценку того, приведет ли предлагаемое строительство или разработка проекта по строительству к повышению риска изменения климата и/или стихийных бедствий за счет негативного воздействия на экосистемы, способствующие снижению риска бедствий и адаптации к изменению климата.
- **Системы выдачи разрешений на использование природных ресурсов.** Законы об управлении природными ресурсами часто устанавливают системы выдачи разрешений на использование или добычу природных ресурсов (например, в лесной и рыбной промышленности, в добыче минералов). Системы выдачи разрешений также могут запрещать добывающую деятельность в определенных областях и/или для определенных природных ресурсов. Законы об управлении природными ресурсами должны запрещать или жестко ограничивать эксплуатацию экосистем,

которые способствуют снижению рисков бедствий (СРБ) и ССА. Если разрешения могут выдаваться на использование или извлечение ресурсов из этих экосистем, должны налагаться строгие ограничения на количество и типы выдаваемых разрешений.

- **Зоны охраняемых экосистем.** Законы и планы землепользования часто используют концепт территориального зонирования для обозначения территорий, где применяются определенные меры контроля. Подобные законы и планы могут запрещать или ограничивать строительство и другие виды деятельности (например, промышленную деятельность, сельское хозяйство и т. д.) в этих зонах. Законы и планы землепользования должны определять зоны охраняемых экосистем, где применяются строгие меры контроля. Эти зоны должны включать территории, содержащие экосистемы, которые способствуют СРБ и ССА.

Многие инновационные NbS для СРБ и ССА включают создание новой зеленой инфраструктуры (например, строительство новых водно-болотных угодий для снижения риска наводнений) или создание новой гибридной инфраструктуры, которая сочетает зеленую и традиционную инфраструктуру (например, выращивание коралловых или устричных рифов на бетонных конструкциях для защиты от штормовых нагонов и прибрежной эрозии). По сравнению с традиционной инфраструктурой предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий, эти типы природосберегающих решений (NbS) могут оказаться более экономически эффективными и иметь дополнительные преимущества, такие как поддержка местной дикой природы и растительности. Например, искусственный коралловый риф может снизить риск стихийных бедствий в той же степени, что и бетонная дамба, но также может обеспечить среду обитания для находящихся под угрозой исчезновения морских видов. В свете вышеизложенного, политики и планы по УРБ должны признавать роль NbS и определять конкретные проекты NbS, которые будут реализованы для снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата. Более того, при разработке политик и планов по УРБ лица, принимающие решения, должны думать не только о традиционной инфраструктуре, но и рассматривать все варианты, включая инновационные зеленые и гибридные варианты инфраструктуры, которые обеспечивают дополнительные преимущества.

Контрольный список. Экологические законы и природоориентированные решения (NbS)

- В политике и планах по УРБ признается роль NbS в снижении риска бедствий и адаптации к изменению климата. Политики и планы также определяют определенные проекты по NbS, которые будут реализованы для снижения риска изменения климата и бедствий.
- Законы об охране окружающей среды устанавливают общий запрет на нанесение ущерба окружающей среде и предусматривают соответствующие наказания. Законы требуют от индивидуальных лиц и корпораций устранять причиненный ими экологический ущерб. Данные обязательства применимы к экосистемам, которые способствуют снижению риска бедствий (СРБ) и ССА.
- Законы об охране окружающей среды требуют проведения оценки воздействия на окружающую среду (EIAs) для крупных проектов нового строительства или развития. Процесс EIAs требует оценки того, не приведет ли предлагаемое строительство или развитие к увеличению риска изменения климата и/или бедствий путем негативного воздействия на экосистемы, которые способствуют СРБ и ССА.
- Законы об управлении природными ресурсами запрещают или сильно ограничивают эксплуатацию экосистем, которые способствуют СРБ и ССА. Если разрешения на использование или добычу ресурсов из этих экосистем могут быть выданы, существуют строгие ограничения на количество и типы выдаваемых разрешений.
- Законы и планы землепользования запрещают (или строго контролируют) использование территорий, на которых находятся экосистемы, которые способствуют СРБ и ССА. Законы и планы не разрешают любое развитие или использование этих территорий, которое может увеличить климатические риски и/или риски бедствий.

3. Готовность, реагирование и упреждающие действия

В данном Разделе рассматривается, как законы, политики и планы могут способствовать эффективной готовности к бедствиям, упреждающим действиям и реагированию на бедствия.

- Готовность к бедствиям – это знания и возможности, которые развиваются правительствами, организациями по реагированию и восстановлению, сообществами и индивидуальными лицами для эффективного предвидения, реагирования и восстановления после воздействия вероятных, неизбежных или текущих бедствий.⁸¹ Готовность к бедствиям включает такие виды деятельности, как планирование на случай чрезвычайных ситуаций, создание запасов оборудования и материалов, разработка мер по координации, эвакуации и информированию населения, а также соответствующее тренировочное обучение и полевые учения.⁸²
- Упреждающие действия – это действия в преддверии прогнозируемых опасных событий для предотвращения или уменьшения острых гуманитарных последствий до того, как события наступят.⁸³ Под упреждающими действиями часто подразумеваются механизмы, включающие заранее согласованное финансирование заранее согласованных планов, выделяемое при достижении согласованной точки наступления события.⁸⁴ Однако в некоторых случаях этот термин описывает более неформальные подходы, когда действия предпринимаются в преддверии кризиса или бедствия на основе прогноза.⁸⁵
- Меры реагирования на стихийные бедствия – это действия, предпринимаемые непосредственно до, во время или сразу после бедствия для спасения жизней, уменьшения последствий для здоровья населения, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения основных жизненных потребностей пострадавшего населения.⁸⁶ Меры реагирования на стихийные бедствия также называются помощью при стихийных бедствиях.

Раздел содержит шесть подразделов, посвященных следующим темам: разработка системы раннего оповещения об угрозах; планирование упреждающих действий и ответных мер; обучение, тренировки, подготовка и имитационные упражнения; эвакуация людей и животных; помощь в предоставлении временного жилья; введение состояния бедствия или объявление чрезвычайного положения.

А. Разработка системы раннего оповещения об угрозах

Эффективная система раннего оповещения о различных угрозах является основополагающим элементом по УРБ. Система раннего оповещения включает четыре ключевых компонента: (1) расширение осведомленности о рисках бедствий; (2) обнаружение, мониторинг, анализ и прогнозирование опасностей; (3) распространение авторитетных, своевременных, точных и действенных предупреждений; и (4) обеспечение готовности на всех уровнях к реагированию на полученные предупреждения.⁸⁴ Каждый из четырех компонентов системы раннего оповещения очень важен. Сбой в работе любого элемента может привести к сбою всей системы в целом. Первый компонент системы раннего оповещения – расширение осведомленности о рисках бедствий – рассматривается в Разделе 2А. Данный Раздел 3А посвящен второму и третьему компонентам системы раннего оповещения. Четвертый компонент (т.е. обеспечение готовности к реагированию на предупреждения) требует обучения, тренировок и имитационных упражнений (рассматривается в Разделе 3С) и детального планирования (рассматривается в Разделе 3В).

На практике второй компонент системы раннего оповещения (СРО) требует привлечения надлежащим образом обученного персонала; высококачественного технического оборудования, генерирующего данные в реальном (или близком к реальному) времени; своевременной обработки и анализа данных, включая моделирование и прогнозирование с использованием общепринятых научных методик; регулярного обслуживания и модернизации всего программного и аппаратного обеспечения. Третий компонент СРО требует тщательной разработки содержания и распространения оповещений:

- С точки зрения содержания, оповещения должны быть четкими и последовательными. Вместо того чтобы содержать только техническую информацию о масштабе опасности (например, “ветер с порывами 140 км/ч”). Оповещения должны также включать информацию об ожидаемых последствиях (например, “ветер достаточно сильный, чтобы повалить деревья и линии

электропередач”).⁸⁵ Оповещения должны содержать четкие указания о том, какие действия должны предпринять адресаты оповещений в ожидании наступления опасности (например, “немедленно эвакуироваться”, “укрыться в надежном месте до получения последующего уведомления”). Эти инструкции должны быть заранее разработаны совместными усилиями государственных служащих, представителей гражданского общества и местного населения. Рекомендации должны охватывать приоритетные угрозы и должны публиковаться на местных языках.

- Что касается распространения информации, необходимо учитывать несколько важнейших факторов. Оповещения должны распространяться общепризнанным и авторитетным источником с использованием широкого спектра каналов связи (например, сотовая связь, радио, телевидение, социальные сети, текстовые сообщения, приложения для смартфонов) и носителей информации (например, текст, аудио). МФОККиКП рекомендует передавать предупреждения с использованием Общего протокола оповещения – формата данных на основе XML, который позволяет последовательно распространять оповещения одновременно сразу через многие системы оповещения для многих приложений.⁸⁸ Кроме того, важно разработать механизмы обратной связи для проверки того, чтобы предупреждения были получены и меры были приняты. Кроме того, важно определить, какие группы населения могут оказаться наиболее труднодоступными (например, население в отдаленных районах, население с культурным и языковым разнообразием), и разработать планы по охвату этих групп населения. Очень важно поддерживать и модернизировать систему, используемую для распространения и получения оповещений. Важно предусмотреть резервную систему на случай, если один из аспектов системы выйдет из строя.

Системы раннего оповещения обычно требуют экспертных знаний широкого круга акторов, таких как метеорологические, сейсмологические, экологические, медицинские органы и органы по чрезвычайным ситуациям. Законодательство может поддерживать системы раннего оповещения, четко определив, кто из данных акторов несет ответственность за: (a) мониторинг и прогнозирование различных опасностей; и (b) подготовку и опубликование оповещений о различных видах бедствий. МФОККиКП, как правило, рекомендует, чтобы за подготовку и распространение ранних оповещений отвечал один национальный орган (например, Национальное управление по ликвидации последствий стихийных бедствий или Департамент гражданской обороны), а информация об опасностях и технические консультации предоставлялись различными агентствами, осуществляющими мониторинг и прогнозирование различных опасностей. Законодательство может оказывать дополнительную поддержку системам раннего оповещения. Закон может также обязать разрабатывать стандартные регламенты мониторинга и прогнозирования опасностей, а также подготовки и выпуска ранних оповещений. В приведенном далее контрольном списке указаны ключевые вопросы, которые должны отражаться в данных стандартных регламентах.

В дополнение к вышесказанному, закон должен выделять достаточное финансирование агентствам по мониторингу и прогнозированию, чтобы агентства могли закупать и поддерживать высококачественное программное и аппаратное обеспечение; нанимать и поддерживать высококвалифицированный персонал. Закон должен обязывать частные телекоммуникационные компании распространять оповещения по запросу и бесплатно.

Контрольный список. Разработка системы раннего оповещения об угрозах

Мониторинг и прогнозирование угроз

- Закон обязывает соответствующие акторы (например, метеорологические, сейсмологические, экологические, здравоохранительные органы и т.д.):
 - осуществлять мониторинг и прогнозировать опасные явления;
 - разрабатывать и внедрять стандартные регламенты мониторинга и прогнозирования, которые отражают принятые научные методологии;
 - обмениваться информацией и предоставлять технические консультации правительственному ведомству, которое будет нести ответственность за подготовку и опубликование ранних оповещений.

- Закон выделяет достаточное финансирование акторам, ответственным за мониторинг и прогнозирование угроз с тем, чтобы акторы могли приобретать и поддерживать высококачественное программное и аппаратное обеспечение; нанимать и удерживать высококвалифицированный персонал.

Подготовка и публикация оповещений

- В законе определено, какие государственные органы отвечают за разработку и распространение ранних оповещений о различных видах опасностей. Закон требует, чтобы данный актор разрабатывал и внедрял стандартные регламенты раннего оповещения.
- Существуют стандартные регламенты подготовки и публикации ранних оповещений. В стандартных регламентах рассматриваются:
 - роли и обязанности различных акторов;
 - механизмы координации и обмена информацией между акторами;
 - стандарты содержания, представления и распространения оповещений, включая:
 - использование общего протокола оповещения;
 - использование широкого спектра каналов и средств связи;
 - цветовое кодирование и графика;
 - перевод на местные языки;
 - применение ненаучного, практического руководства о том, что следует делать;
 - механизмы обратной связи для обеспечения получения оповещений;
 - резервные методы распространения информации на случай отказа оборудования или других сбоев;
 - методы распространения информации для труднодоступных групп населения.

Закон обязывает частные телекоммуникационные компании распространять оповещения по запросу и бесплатно.

В. Планирование упреждающих действий и ответных мер

Правительствам необходимо проводить детальное планирование упреждающих действий и ответных мер. Этот процесс часто называют “планированием на случай непредвиденных обстоятельств”. Надежные планы действий в чрезвычайных ситуациях содержат четкое и точное описание ролей и обязанностей всех акторов (как государственных, так и негосударственных) и определяют, какие акторы будут руководить и поддерживать каждое мероприятие. Кроме того, планы действий определяют механизмы координации, обмена информацией и финансирования, которые будут задействованы. Закон может обеспечивать надлежащее планирование действий в чрезвычайных ситуациях, требуя от органов, ответственных за ликвидацию последствий стихийных бедствий, разработки и периодического обновления планов упреждающих действий и реагирования. Кроме того, в законе можно указать минимальное содержание данных планов.

Что касается упреждающих действий, то при планировании необходимо сосредоточиться на следующем: (1) повод для принятия упреждающих мер (например, прогноз определенного типа события); (2) финансирование и другие ресурсы, которые будут выделены; и (3) типы упреждающих мер, которые будут реализованы. Что касается третьего пункта, то упреждающие действия могут включать (но не ограничиваться) эвакуацию, раздачу предметов первой необходимости и материальной помощи, а также укрепление жилищного фонда и инфраструктуры. Что касается реагирования, то при планировании необходимо сосредоточиться на мероприятиях, которые будут осуществляться в ответ на опасные события, когда они начнут разворачиваться. Сюда входят (но не ограничиваются) действия по борьбе с опасностью или ее локализации, поиск и спасение, оказание неотложной медицинской помощи, работа с телами погибших, а также обеспечение продовольствием, питьевой водой и жильем в чрезвычайных ситуациях.

Что касается реагирования, то при планировании необходимо сосредоточиться на мероприятиях, которые будут осуществляться в ответ на опасные события, как только они начнут реализовываться. Сюда входят (но не ограничиваются) действия по борьбе с опасностью или ее

локализации, поисковые и спасательные работы, оказание экстренной медицинской помощи, надлежащее обращение с телами погибших, а также предоставление продуктов питания, питьевой воды и убежища в чрезвычайных ситуациях.

При реализации мер по оповещению и реагированию на бедствия участвует широкий круг государственных и негосударственных структур. Что касается реагирования на стихийные бедствия, то при планировании необходимо предусмотреть, как широкий круг отраслевых департаментов и агентств будет мобилизоваться для обеспечения непрерывности основных услуг (например, здравоохранения, образования) и удовлетворения новых потребностей, возникших в результате стихийного бедствия (например, жилищная и финансовая помощь). Как отмечается в Разделе 8, необходимо также планировать удовлетворение особых потребностей маргинализированных групп и групп риска населения, а также учитывать риски, связанные с защитой детей и сексуальным и гендерным насилием. Хотя этот широкий спектр мероприятий должен быть включен в планы действий на случай стихийных бедствий, обычно рекомендуется, чтобы отраслевые департаменты и агентства (например, департамент образования, здравоохранения, жилищного строительства, социальных служб) разработали свои собственные подробные планы действий на случай стихийных бедствий. Закон должен сыграть важную роль в поддержке такого рода планирования. Закон может требовать от соответствующих отраслевых департаментов и агентств разработки и периодического обновления планов действий в случае стихийных бедствий и предписывать минимальное содержание этих планов.

Контрольный список. Планирование упреждающих действий и ответных мер

- Закон требует от органов по чрезвычайным ситуациям разрабатывать и периодически обновлять подробный план (или планы) по прогнозированию и реагированию на опасные события.
- Закон требует, чтобы план(ы) охватывал(и):
 - типы упреждающих действий, которые могут быть осуществлены;
 - триггер для упреждающих действий (например, прогноз определенного характера);
 - типы действий, которые могут быть предприняты для реагирования на разворачивающееся событие, включая:
 - действия по борьбе с опасностью или ее локализации;
 - поиск и спасение;
 - неотложную медицинскую помощь;
 - обращение с телами погибших;
 - обеспечение продовольствием, питьевой водой и убежищем в чрезвычайных ситуациях;
 - роли и обязанности всех акторов (как государственных, так и негосударственных) в упреждающих действиях и реагировании;
 - механизмы координации, обмена информацией и финансирования, которые будут задействованы для упреждающих действий и реагирования.
- Закон требует от отраслевых департаментов/ведомств (например, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, социальных служб) разрабатывать и периодически обновлять планы действий в чрезвычайных ситуациях. Закон требует, чтобы в планах было указано, как отраслевые департаменты/ведомства будут:
 - обеспечивать непрерывность предоставления основных услуг населению, пострадавшему от стихийного бедствия;
 - удовлетворять новые потребности, возникшие в результате бедствия.

С. Обучение, тренировки, подготовка и имитационные упражнения

Как уже говорилось в Разделе 3А, четвертый компонент эффективной системы раннего оповещения – готовность на всех уровнях реагировать на полученные оповещения. На практике это требует обучения и проведения учений по чрезвычайным ситуациям для широкой общественности. Законы и политики должны определять, какие акторы отвечают за просвещение населения по вопросам бедствий, в том числе о том, как реагировать на оповещения о ЧС. В той мере, в какой эта роль возложена на негосударственные структуры, акторы должны получать государственную финансовую поддержку для того, чтобы обеспечить качественное выполнение

этой роли и охватывать широкие слои населения. Кроме того, закон должен требовать, чтобы обучение в области бедствий было включено в школьную программу. Законы и политика должны также определять, какие акторы отвечают за проведение учений в рамках ЧС для населения. Как минимум, объекты или учреждения, в которых находится большое количество людей (например, школы, стадионы, дома престарелых, тюрьмы, больницы, рабочие места), должны законодательно обязываться проводить регулярные учения по чрезвычайным ситуациям.

Регулярные тренировки, учения и имитационные упражнения необходимы специалистам по ликвидации последствий стихийных бедствий. Имитационные упражнения подразумевают максимально точную имитацию реальной чрезвычайной ситуации. Имитационные упражнения позволяют акторам проверить свои способности выполнять свои роли и обязанности и эффективно координировать действия друг с другом. Кроме того, подобные упражнения дают возможность выявлять недостатки или проблемы в запланированных мероприятиях. Хотя обучения и имитационные упражнения обычно посвящены оперативным вопросам, важно также использовать их как возможность обеспечить понимание акторами основных элементов применимой правовой базы и выявить потенциальные правовые проблемы, которые могут возникнуть во время бедствия. Закон может обеспечить регулярное проведение тренировок, учений и имитационных упражнений для лиц, реагирующих на стихийные бедствия, обязав органы по чрезвычайным ситуациям организовывать, проводить такие мероприятия и отчитываться о них. Отчеты об учениях и имитационных упражнениях должны оценивать потенциал, определять области для улучшения и перечислять ключевые действия для проведения улучшений в рамках данных мероприятий.

Контрольный список. Обучение, тренировки, подготовка и имитационные упражнения

- ❑ Закон требует, чтобы органы, ответственные за ликвидацию последствий стихийных бедствий, организовывали регулярные тренировки, учения и имитационные упражнения для лиц, реагирующих на стихийные бедствия (как государственных, так и негосударственных).
- ❑ Законы и политики определяют, какие акторы отвечают за просвещение населения о бедствиях (в том числе о том, как реагировать на оповещения) и за организацию учений по чрезвычайным ситуациям для населения.
- ❑ Закон требует, чтобы обучение по чрезвычайным ситуациям (включая то, как реагировать на оповещения) было включено в школьную образовательную программу.
- ❑ Закон требует, чтобы объекты или учреждения, которые вмещают большое количество людей (например, школы, стадионы, дома престарелых, тюрьмы, больницы, рабочие места), проводили регулярные учения по действиям в чрезвычайных ситуациях.

D. Эвакуация людей и животных

Эвакуация часто является наиболее эффективным способом вывести людей из-под опасности и спасти жизни. Эвакуация является ключевым типом упреждающих действий, но эвакуация также может иметь место во время или сразу после бедствия. Согласие должно быть получено до эвакуации. Однако принудительная эвакуация допускается в соответствии с международными правами человека, если: (i) принудительная эвакуация предусмотрена законом; (ii) принудительная эвакуация абсолютно необходима в данных обстоятельствах для реагирования на серьезную и неминуемую угрозу жизни или здоровью человека, и менее жесткие меры будут недостаточными для предотвращения угрозы; и (iii) по возможности принудительная эвакуация осуществляется после того, как соответствующие лица были проинформированы и были проведены консультации.⁹⁰ Учитывая возможность того, что некоторые лица не захотят эвакуироваться, даже если им будет грозить прямая опасность, внутреннее законодательство должно предоставить органам по чрезвычайным ситуациям полномочия отдавать распоряжения об обязательной эвакуации в ограниченных обстоятельствах, разрешенных международным правом в сфере прав человека.

Эффективная эвакуация требует детальной подготовки и планирования. Это может стать частью планирования упреждающих действий и реагирования (см. Раздел 3B). В качестве альтернативы

могут быть подготовлены отдельные планы эвакуации. Ключевые вопросы, которые необходимо определить в планах, это маршруты эвакуации, виды транспорта для эвакуируемых лиц, расположение эвакуационных убежищ или обозначенных безопасных зон, как будут передаваться инструкции по эвакуации, а также роли и обязанности участников эвакуации. В каждой группе населения будут присутствовать лица, которые не смогут эвакуироваться самостоятельно и которым потребуется помощь, включая людей с ограниченной подвижностью или отсутствием доступа к личному транспорту. Поэтому важно заранее спланировать, как помочь таким лицам эвакуироваться. Кроме того, учреждения и объекты, в которых находится большое количество людей (например, школы, стадионы, дома престарелых, тюрьмы, больницы, рабочие места), должны разработать собственные планы эвакуации.

Проблема, которая обычно не получает достаточного внимания, - это эвакуация животных. Многие люди не хотят или отказываются эвакуироваться без своих домашних животных, что приводит к тому, что такие лица отказываются от эвакуации или откладывают дату эвакуации. Поэтому для безопасности как людей, так и домашних животных важно планировать убежища с возможностью содержания домашних животных. Или, в качестве альтернативы, планировать отдельные мероприятия по эвакуации и укрытию домашних животных во время чрезвычайной ситуации. Эвакуация скота может представлять собой огромные логистические проблемы из-за размера и количества животных, которых потребуется эвакуировать. Ставки, связанные с эвакуацией скота, также высоки, не только из-за благополучия вовлеченных животных, но и из-за того, что они часто имеют решающее значение для жизнеобеспечения местных сообществ. Поэтому важно разработать подробные планы эвакуации скота. Закон может играть важную роль в поддержке планирования эвакуации. Закон может предписывать и распределять ответственность за решение этой задачи и предписывать минимальное содержание подобных планов.

Контрольный список. Эвакуация людей и животных

- Закон разрешает властям, ответственным за ликвидацию последствий стихийных бедствий, отдавать приказ об обязательной эвакуации в случае, если:
 - это действительно необходимо в данных обстоятельствах для реагирования на серьезную и непосредственную угрозу жизни или здоровью населения, и менее жесткие меры были бы недостаточны для предотвращения этой угрозы;
 - насколько это возможно в данных обстоятельствах, соответствующие лица были проинформированы и проконсультированы.
- Закон требует от органов, ответственных за ликвидацию последствий стихийных бедствий, разрабатывать и периодически обновлять планы эвакуации людей и домашних животных. Примечание. Данные планы могут разрабатываться в рамках планирования упреждающих действий и реагирования (см. [Раздел 3В](#)).
- Закон требует, чтобы учреждения и объекты, в которых находится большое количество людей (например, школы, стадионы, дома престарелых, тюрьмы, больницы, предприятия и офисные помещения), разрабатывали и периодически обновляли планы эвакуации.
- Законом предписывается следующее минимальное содержание планов по эвакуации:
 - эвакуационные пути;
 - виды транспорта для эвакуирующихся;
 - расположение эвакуационных убежищ или специально обустроенных безопасных зон;
 - планы эвакуации для людей с ограниченной подвижностью;
 - планы эвакуации для людей, которые не имеют доступ к личному транспорту;
 - эвакуация и укрытие домашних животных;
 - роли и обязанности всех акторов процесса эвакуации.
- Закон требует от соответствующих государственных органов разрабатывать и периодически обновлять планы эвакуации скота.
- Имеются четкие, всеобъемлющие и актуальные планы эвакуации людей и животных в случае наступления бедствия.

Е. Помощь в предоставлении временного жилья

Помощь в предоставлении временного жилья в чрезвычайных ситуациях – это общий термин для любых мероприятий, направленных на оказание помощи пострадавшим от стихийных бедствий

людям в получении безопасного и достойного жилья сразу после бедствия. Данная помощь включает в себя предоставление материальной помощи, инструментов, материалов и технической поддержки для ремонта или реконструкции пострадавшего жилья. Помощь также включает в себя доступ к эвакуационным центрам, помощь в аренде жилья и программы для принимающих семей. В рамках УРБ и органов по управлению жилищным хозяйством важно тщательно планировать помощь в предоставлении жилья в чрезвычайных ситуациях. Ключевой частью планирования помощи в предоставлении жилья в чрезвычайных ситуациях является определение мест, где можно быстро соорудить временные убежища, и/или использовать существующие здания, которые могут служить для целей временных убежищ. При выборе зданий и мест для размещения убежищ необходимо учитывать не менее четырех ключевых параметров.

Во-первых, необходимо выбрать такие места и/или здания, которые не будут подвергать пострадавшее население дальнейшей опасности (т.е. не только той опасности, от которой население спасается, но и другим основным видам опасностей).

- Во-вторых, по возможности, важно выбирать места, которые находятся в непосредственной близости от мест проживания пострадавшего населения.
- В-третьих, важно выбирать места и здания, доступные для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями, то есть места и объекты, до которых эти группы населения могут добраться, могут войти внутрь, передвигаться по данным зданиям и проживать там.
- В-четвертых, крайне важно свести к минимуму использование школ в качестве убежищ, чтобы обеспечить непрерывность (или быстрое возобновление) школьного образования после бедствия.

Что касается четвертого пункта, то использование школ в качестве временного убежища может негативно сказаться на психосоциальном благополучии детей, поскольку, помимо предоставления образования, школы могут обеспечить детям стабильность и защитить их от рисков, с которыми они могут столкнуться в домашней обстановке или в общественных местах (например, жестокое обращение, эксплуатация, торговля людьми).

При планировании временных убежищ необходимо принять ряд мер, направленных на обеспечение доступности для людей с ограниченными возможностями и снижение риска сексуального и гендерного насилия (SGBV). Что касается SGBV, то ключевые меры подразумевают закрывающиеся туалеты и душевые кабинки, разделенные по половому признаку, яркое освещение в местах общего пользования, разделенные по половому признаку спальные помещения и безопасные места для женщин и детей. Что касается доступности, то некоторые ключевые меры включают установку пандусов и поручней, а также наличие достаточно широких дверных проемов для проезда инвалидных колясок. При этом, поскольку время и затраты на адаптацию здания к условиям доступности могут оказаться немалыми и продолжительными, лучше изначально выбирать здания с данными характеристиками доступности для населения. Как указано в контрольном списке далее, законы, политики и планы могут играть важную роль в поддержке надлежащего планирования по строительству временных убежищ для жилья в чрезвычайных ситуациях.

После стихийного бедствия государственным учреждениям бывает трудно найти участки земли или здания, которые можно было бы использовать для строительства временного жилья. В целом, если это допускается конституционным правом, МФОККиКП рекомендует, чтобы правительства имели законное право временно реквизировать частную собственность для строительства жилья в чрезвычайных ситуациях, когда недостаточно в наличии государственной собственности для данных целей. Чтобы свести к минимуму конфликт с правом частной собственности, закон должен предусматривать максимальный срок временной экспроприации собственности, а также четко определять другие ключевые аспекты полномочий, включая (но не ограничиваясь) критерии для определения момента времени, когда полномочия могут быть реализованы; процесс уведомления владельца недвижимости о временной экспроприации; минимальный срок уведомления; права владельца собственности на оспаривание экспроприации; и обязанность правительства вернуть собственность владельцу в ее первоначальном состоянии. В указанном контрольном списке представлен полный перечень вопросов, которые необходимо решить.

Как уже говорилось ранее, помощь в обеспечении жильем в чрезвычайных ситуациях включает в себя предоставление пострадавшим от стихийного бедствия людям средств, материалов и/или технической поддержки для ремонта или реконструкции пострадавшего жилья. Прежде чем оказывать такую помощь, государственные и негосударственные структуры могут потребовать

официальное подтверждение гарантированного права на владение жильём, часто в виде документов о праве собственности на свободный земельный участок или других документов о праве собственности на землю. Это требование направлено на то, чтобы убедиться, что лицо, которое обращается за помощью, имеет право проживать на данной территории. Во многих ситуациях (например, там, где действует обычное земельное право или регистрация земли малодоступна) требовать официального подтверждения гарантированного права на владение земельным участком нецелесообразно и несправедливо.

МФОККиКП рекомендует, чтобы законодательство и политики предусматривали предоставление экстренной помощи пострадавшим от стихийных бедствий на основе потребностей, а не статуса владения недвижимостью. В случае необходимости проверки прав собственности МФОККиКП рекомендует использовать подход комплексной юридической оценки (*due diligence*), направленный на достижение той степени определенности в отношении прав на землю, какая возможна в данных обстоятельствах. Это может включать в себя использование процессов проверки в рамках сообщества и составления земельных карт на базе информации от сообщества для подтверждения прав собственности или пользования, вместо того чтобы полагаться на официальную документацию о владении землей. Это также может быть связано с расширением типов документов, которые будут приниматься в качестве подтверждения права владения. В целом, правительственным структурам важно разрабатывать программы по упорядочению не задокументированного или неофициального землевладения в обычное время, чтобы свести к минимуму проблемы, связанные с землевладением, в период после бедствия. МФОККиКП рекомендует разрабатывать упрощенные и ускоренные регламенты урегулирования вопросов землевладения для пострадавших от стихийных бедствий сообществ.

Контрольный список. Помощь в предоставлении временного жилья

- Закон требует, чтобы в планах на случай стихийных бедствий были предусмотрены временные убежища:
 - расположение и проектирование убежищ;
 - какие акторы отвечают за возведение и эксплуатацию убежищ;
 - меры, которые будут приняты для снижения риска сексуального и гендерного насилия в убежищах.
- Закон устанавливает руководящие принципы и положения для планирования убежищ:
 - минимизация воздействия опасностей;
 - минимизация использования школ в качестве убежища;
 - минимизация рисков сексуального и гендерного насилия;
 - обеспечение доступности для всех групп населения, независимо от возраста или инвалидности;
 - близость к средствам к существованию и сообществам.
- Если это разрешено конституционным правом, закон разрешает правительству временно реквизировать частную собственность для предоставления жилья в чрезвычайных ситуациях, когда в наличии недостаточно государственной собственности.
- Закон устанавливает максимальный срок временной экспроприации недвижимости и предоставляет временным жильцам (т.е. перемещенным лицам) документы, подтверждающие право на проживание в этом месте.
- Закон определяет следующие положения:
 - критерии для определения момента, когда полномочия могут быть осуществлены;
 - виды имущества, которое может быть реквизировано;
 - процесс уведомления владельца имущества о временной экспроприации;
 - минимальный период уведомления;
 - права владельца недвижимости на оспаривание временной экспроприации;
 - основания, на которых владелец недвижимости может оспорить временную экспроприацию;

- размер компенсации, которая будет выплачена владельцу недвижимости (если таковая предусмотрена) за период пользования недвижимостью;
 - механизм принудительного исполнения решения о временной экспроприации (при необходимости);
 - процесс возврата имущества владельцу;
 - механизм принудительного возврата имущества (при необходимости);
 - обязанность правительства вернуть имущество владельцу в первоначальном состоянии.
- Если законы и политики устанавливают право владения жильем в качестве критерия для получения помощи на ремонт или реконструкцию жилья, они предусматривают тот факт, что:
 - гарантированное право на владение жильем является достаточным;
 - право владения может быть установлено на основе широкого спектра документов, а не только документов на право собственности на землю;
 - право владения может быть установлено с помощью проверки в рамках сообщества и картирования земель в рамках сообщества.
 - Существуют государственные программы по упорядочению недокументированного или неформального землевладения. Существуют также упрощенные и ускоренные процедуры урегулирования землевладения для сообществ, пострадавших от стихийных бедствий.

Ф. Введение состояния бедствия или чрезвычайного положения

“Положение стихийного бедствия” или “чрезвычайное положение” – это правовой механизм, который обычно используется для реагирования на кризисы, бедствия и чрезвычайные ситуации различного характера. МФОККиКП называет данные механизмы в совокупности “чрезвычайным положением”. Объявление чрезвычайного положения приводит к переходу к чрезвычайному правовому режиму, при котором исполнительная власть, как правило, обладает особыми чрезвычайными полномочиями. Чрезвычайные полномочия делятся на две широкие категории: (1) чрезвычайные законотворческие полномочия (т. е. полномочия принимать законы, указы, распоряжения или постановления для урегулирования ситуации); и/или (2) заранее определенные чрезвычайные полномочия, такие как полномочия отдавать приказы об эвакуации, экспроприировать имущество или ограничивать передвижение населения. Введение чрезвычайного положения также может привести к созданию специальных механизмов управления или выделению средств и других ресурсов.

Чрезвычайное положение может иметь значительные последствия для верховенства закона и прав человека. Чтобы минимизировать это воздействие, важно, чтобы чрезвычайные полномочия были соразмерными и соответствовали существующей угрозе. На практике одним из способов обеспечения соразмерности является разработка масштабируемой системы механизмов чрезвычайного положения для различных ситуаций – то есть для различных типов бедствий, различных уровней власти и различной тяжести бедствия. Данный подход в той или иной степени уже принят во многих государствах. Довольно часто в конституциях принят правовой механизм по чрезвычайному положению, наделяющий президента или премьер-министра широкими чрезвычайными полномочиями по управлению экстремальными ситуациями, представляющими серьезную или экзистенциальную угрозу для страны. При этом, существуют механизмы чрезвычайного положения более низкого уровня, которые предоставляют органам власти, ответственным за ликвидацию последствий стихийных бедствий, или субнациональным органам власти гораздо более узко определенные чрезвычайные полномочия.

Для того чтобы механизм чрезвычайного положения помогал, а не мешал реагированию на бедствия, в законе должны быть четко прописаны три ключевых аспекта: (1) кто уполномочен вводить чрезвычайное положение (т.е. декларант); (2) критерии для введения чрезвычайного положения; (3) характер чрезвычайных полномочий, которые активизируются в результате введения чрезвычайного положения. Что касается декларанта, то в законе должно быть четко указано не только лицо, уполномоченное вводить ЧС, но и иерархия должностных лиц, уполномоченных вводить ЧС, если первое должностное лицо недоступно.

Если существует более одного механизма по чрезвычайному положению, закон должен четко определять обстоятельства, при которых каждое лицо может вводить ЧП, определять, кто имеет приоритет в случае конфликта полномочий, и требовать, чтобы уполномоченные лица координировали свои действия друг с другом. Что касается критериев для введения ЧП, то в целях содействия принятию упреждающих мер критерии должны позволять вводить ЧП заранее, если, например, опасность является достаточно серьезной, вероятной и близкой (во временном и географическом отношении). Что касается чрезвычайных полномочий, то в целом предпочтительно, чтобы законы включали заранее определенный, точный и исчерпывающий перечень чрезвычайных полномочий. При этом, в случае очень серьезных бедствий могут потребоваться еще более расширенные полномочия.

Чрезвычайные полномочия и меры, осуществляемые в условиях введенного ЧП, могут иметь значительные последствия для прав человека. Любое ограничение или умаление прав человека должно соответствовать международному праву в сфере прав человека и применимым региональным договорам по правам человека. Также очень важно, чтобы во время введенного ЧП действовали гарантии и меры прозрачности для поддержания верховенства закона и обеспечения подотчетности правительства. Существует пять основных типов гарантий, которые могут быть реализованы.

- Судебный надзор. Судебные органы должны быть наделены полномочиями по надзору за состоянием введенного ЧП. На практике это подразумевает наличие у судов юрисдикции для проверки законности объявления или продления чрезвычайного положения (ЧП) и действий правительства во время ЧП. Это также подразумевает наличие у судов полномочий выносить постановления об отмене незаконных действий.
- Парламентский надзор. Парламент также может быть наделен полномочиями по надзору за состоянием ЧП. Это может выражаться в том, что парламент должен ратифицировать декларацию о состоянии ЧП, а также одобрить или ратифицировать продление действия ЧП. Парламент также может быть наделен полномочиями по изменению или прекращению действия ЧП (включая полномочия по изменению таких параметров, как географический охват, период времени и действующие чрезвычайные меры).
- Консультации и советы. От лица, уполномоченного делать заявление о введении ЧП, может потребоваться проконсультироваться с другими ключевыми государственными чиновниками или органами (например, министрами, главами субнациональных правительств, органами здравоохранения или ЧП) или принять меры по их рекомендации. Требование консультироваться или действовать в соответствии с рекомендациями может также применяться к решению о том, какие виды чрезвычайных мер следует ввести.
- Временные ограничения. На состояние ЧП может быть наложено ограничение по времени. Это может быть выражено в виде общего срока или ограничения на количество и продолжительность продлений ЧП.
- Обнародование. В целях обеспечения прозрачности от правительства может потребоваться публикация следующих сведений: декларации о введении чрезвычайного положения; чрезвычайные указы или постановления; подробности о введенных чрезвычайных мерах.

Контрольный список. Введение ЧП

- Закон устанавливает ряд механизмов о введении ЧП, которые соразмерны и адаптированы к различным типам и масштабам бедствий, которые могут произойти.
- Для каждого механизма о ЧП:
 - Закон четко определяет лицо, уполномоченное объявлять о введении ЧП. Закон также устанавливает иерархию должностных лиц, уполномоченных объявлять о введении ЧП, если первое указанное должностное лицо недоступно.
 - В законе четко определены критерии для введения чрезвычайного положения. Данные критерии позволяют объявить введение ЧП заранее, если опасность достаточно серьезна, может материализоваться и находится в непосредственной близости (во временном и географическом отношении).
 - В законе четко прописаны чрезвычайные полномочия, которые возникают после введения ЧП. Чрезвычайные полномочия заранее определены, точны и исчерпывающе описаны.
- Во время ЧП действует ряд гарантий, включая некоторые или все из перечисленных.
 - Судебный надзор. Закон наделяет судебные органы (т. е. суды) правом проверять законность введения или продления чрезвычайного положения и действий, предпринятых во время ЧП. Судебные органы наделяются полномочиями по устранению незаконных действий.
 - Парламентский контроль. Закон требует от парламента ратифицировать введение ЧП, а также одобрить или ратифицировать продление действия ЧП. Закон также позволяет парламенту изменять или прекращать действие ЧП (включая право изменять такие параметры, как географический охват, период времени и действующие чрезвычайные меры).
 - Консультации и советы. Закон требует, чтобы лицо, уполномоченное делать заявление о введении ЧП, консультировалось с другими ключевыми правительственными чиновниками или органами, или действовало на основании рекомендаций. Требование консультироваться или действовать в соответствии с рекомендациями может также применяться в отношении введения ЧП.
 - Временные ограничения. Закон устанавливает предельный срок, в течение которого ЧП может оставаться в силе, будь то общий срок или ограничение на количество и продолжительность продлений введения ЧП.
 - Обнародование. Закон требует публикации следующих документов: декларации о введении ЧП, чрезвычайных указов или постановлений, а также подробной информации о чрезвычайных мерах.

4. Восстановление

Восстановление после бедствия – это восстановление или улучшение средств к существованию и здоровья, а также экономических, физических, социальных, культурных и экологических активов, систем и деятельности пострадавшего от бедствия сообщества или общества.⁹¹ Восстановление состоит из двух ключевых компонентов. Во-первых, на начальном этапе основное внимание уделяется удовлетворению основных потребностей пострадавших людей после бедствия и восстановлению минимального уровня функционирования ключевых секторов и основных услуг (например, жилья, образования, здравоохранения, транспорта). Этот компонент восстановления можно назвать “ранним восстановлением” или “реабилитацией”, и он пересекается с реагированием на стихийные бедствия.⁹² Во-вторых, существует средне- и долгосрочный процесс полной реконструкции и восстановления функциональности во всех секторах и аспектах общества. Этот процесс может называться “реконструкцией” или “долгосрочным восстановлением”.⁹³ В настоящем Руководстве термин “восстановление” используется для обозначения обоих компонентов процесса восстановления. В настоящем разделе Руководства содержатся конкретные рекомендации о том, как национальные законы, политики и планы могут наилучшим образом способствовать восстановлению после стихийных бедствий. Раздел посвящен следующим темам: (а) готовность к восстановлению; (б) планирование, анализ, мониторинг и оценка; (с) создание новых возможностей; и (д) “зеленое” восстановление.

А. Готовность к восстановлению

Хотя точные последствия бедствия невозможно предугадать заранее, многие аспекты восстановления можно предвидеть и разработать в традиционное спокойное время. Важно использовать опыт прошлых бедствий, чтобы подготовиться к восстановлению путем разработки соответствующих законов, политики, планов и институциональных механизмов. Исследования МФОККиКП показали, что зачастую предварительное планирование и готовность к восстановлению недостаточны, и при возникновении крупных бедствий приходится импровизировать.⁹⁴ Законы о бедствиях часто содержат меньше положений о восстановлении после бедствий по сравнению с другими компонентами УРБ. Недавнее исследование МФОККиКП, проведенное в 100 странах, показало, что только 16% стран приняли основной закон о стихийных бедствиях, содержащий подробные положения о восстановлении после стихийных бедствий.⁹⁵ В отличие от этого, процентное соотношение составило 75% для готовности, 75% для реагирования и 54% для предотвращения и смягчения последствий.⁹⁶

В Разделе 1 настоящего Руководства рассматриваются основы эффективной системы УРБ. Данные элементы так же важны для восстановления после стихийных бедствий, как и для других этапов в рамках УРБ. Таким образом, основой эффективного восстановления после стихийных бедствий являются законы, политики и планы, которые, в свою очередь:

- обеспечивают видение восстановления путем определения целей, руководящих принципов и подходов;
- уточняют, какой государственный орган отвечает за координацию восстановления;
- определяют роли и обязанности этого органа и других акторов (как государственных, так и негосударственных) по всему спектру секторов и видов деятельности;
- создают ряд всеохватывающих механизмов координации восстановления после бедствий на разных уровнях;
- обеспечивают надежное и адекватное финансирование восстановления;
- требуют постоянного мониторинга и оценки деятельности по восстановлению.

Что касается второго пункта, то МФОККиКП обычно рекомендует иметь постоянную государственную структуру, отвечающую за восстановление, будь то департамент по восстановлению в составе национального агентства по УРБ или специальное агентство по восстановлению. Ключевым преимуществом наличия постоянной структуры по восстановлению, в отличие от создания специальных агентств по восстановлению для конкретных бедствий, является то, что подобная инфраструктура может сосредоточиться на развитии готовности к восстановлению в “обычное время”. Например, постоянная структура по восстановлению может

наладить прочные рабочие отношения с заинтересованными сторонами, разработать программы восстановления и меры помощи, а также нанять и содержать специализированный персонал по восстановлению.

Исследования МФОККиКП также показали, что правовые, политические и плановые инструменты, а также создаваемые ими практические механизмы, сосредоточены преимущественно на раннем восстановлении и редко касаются долгосрочного восстановления.⁹⁷ Эта проблема особенно очевидна в отношении механизмов координации и финансирования. Поэтому важно, чтобы в законах, политиках и планах были прописаны механизмы координации долгосрочного восстановления, чтобы широкий круг государственных и негосударственных акторов, участвующих в восстановлении, мог коммуницировать друг с другом и согласовывать свои действия. Аналогичным образом, важно разработать механизмы финансирования, обеспечивающие надежный и предсказуемый поток средств для краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного восстановления, например, путем создания механизмов финансирования, обеспечивающих регулярные платежи или выплаты в течение многолетнего периода после бедствия.

Контрольный список. Готовность к восстановлению

- Законы и политики создают видение восстановления после бедствия, четко определяя цели, руководящие принципы и подходы к восстановлению.
- В законе четко определено, какая государственная структура отвечает за координацию восстановления после бедствия.
Примечание. Это может быть департамент по восстановлению в составе национального агентства по УРБ или агентство по восстановлению.
- Структура, ответственная за координацию восстановления, существует на постоянной основе. В полномочия входит разработка готовности к восстановлению в “обычное время” и координация долгосрочных усилий по восстановлению.
- Законы, политики и планы четко определяют роли и обязанности всех соответствующих акторов (государственных и негосударственных) по восстановлению после стихийных бедствий. Сюда входит широкий спектр отраслевых департаментов и агентств, в том числе ответственных за здравоохранение, образование, жилье, социальные услуги и окружающую среду.
- Законы, политики и планы устанавливают ряд всеохватных координационных механизмов по восстановлению после бедствий на разных уровнях. Это включает в себя механизмы координации, которые продолжают действовать в течение длительного периода восстановления.
- Стратегия финансирования восстановления после стихийных бедствий включает различные механизмы финансирования восстановления, такие как регулярные бюджетные ассигнования, целевое выделение средств в рамках фонда по ликвидации последствий стихийных бедствий, специальный фонд для ликвидации последствий стихийных бедствий, страхование и/или условные кредитные линии.
- Механизмы финансирования восстановления предназначены для обеспечения надежного потока адекватного финансирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе путем регулярных платежей или выплат в течение многолетнего периода после бедствия.

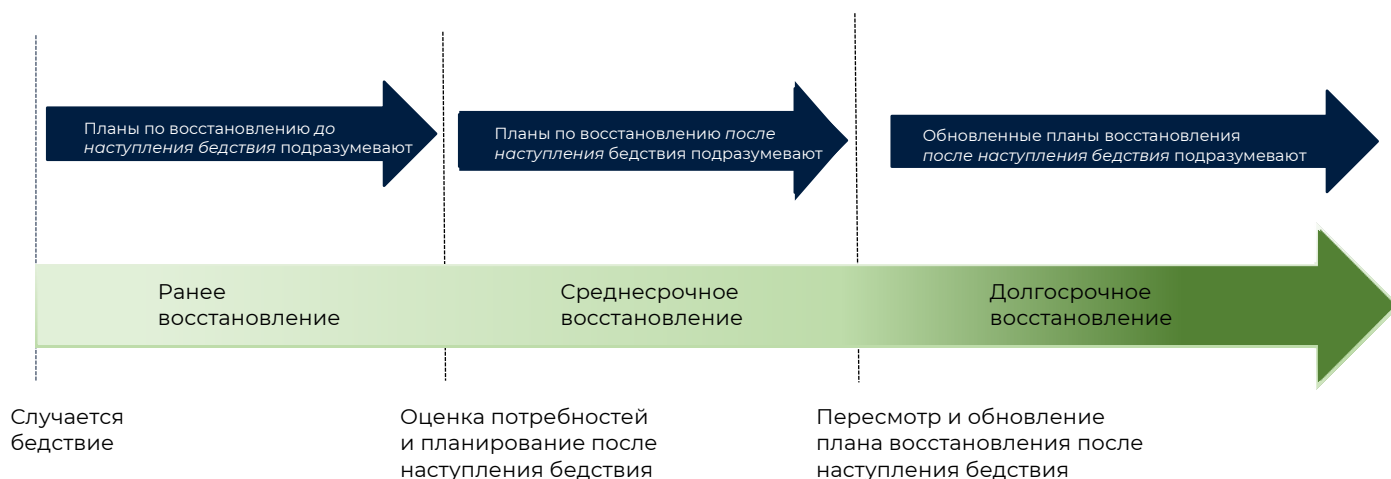
В. Планирование, оценка, мониторинг и анализ

Планирование, анализ, мониторинг и оценка – это важнейшие компоненты восстановления после стихийных бедствий. Существует два основных типа планов восстановления: а) планы восстановления до наступления бедствия; б) планы восстановления после бедствия.

- В планах по восстановлению до наступления стихийного бедствия описываются стандартные меры по восстановлению после стихийного бедствия, включая основные мероприятия, которые могут быть осуществлены, роли и обязанности различных участников, а также механизмы координации. Планы восстановления до стихийного бедствия обычно направлены на восстановление на ранних стадиях.

- Планы восстановления после наступления стихийных бедствий разрабатываются с учетом специфики конкретного бедствия и содержат описание проектов и мероприятий, которые будут реализованы в различных секторах для восстановления после бедствия на основе оценки потребностей. Планы восстановления после стихийных бедствий обычно ориентированы на многолетний период после бедствия.

Планирование восстановления до и после наступления бедствия дополняют друг друга. Планы восстановления до бедствия могут позволить начать восстановление сразу после бедствия, заранее определив, кто, что, где и когда будет делать. Планы восстановления до бедствия могут направлять действия до тех пор, пока не будет восстановлен базовый уровень функционирования и не будет проведена оценка потребностей. На этом этапе можно разработать планы по восстановлению после стихийного бедствия, чтобы обеспечить индивидуальные рамки для восстановления после конкретного бедствия на основе оцененных потребностей. Взаимосвязь между планами восстановления до и после наступления стихийного бедствия показана на следующей схеме.



Для целей обеспечения планирования по восстановлению до и после наступления бедствия, необходимо, чтобы правовые нормы предусматривали и распределяли ответственность за оба вида планирования. Важно, чтобы планы восстановления были много секторальными и охватывали множество различных секторов, участвующих в восстановлении. К ключевым секторам и видам деятельности, которые обычно необходимо охватить, относятся (но не ограничиваются) жилищный фонд, инфраструктура, образование, окружающая среда, социальная защита и здравоохранение. Также важно планировать оказание психологической и психосоциальной помощи пострадавшему населению, а также защиту и помощь маргинализированным группам населения и лицам из группы риска. Планы по восстановлению должны четко определять роли и обязанности всех участников (как государственных, так и негосударственных) в широком спектре секторов и видов деятельности. Планы необходимо периодически обновляться на основе результатов текущего мониторинга и оценки.

МФОККИКП рекомендует в планах определить конкретные задачи, которые будут выполняться в каждом секторе, и назначить ведущих и вспомогательных исполнителей для каждой задачи. Важно, чтобы в планах восстановления после наступления бедствия рассматривались вопросы долгосрочного восстановления (а не только краткосрочного или среднесрочного восстановления).

Необходимым условием подготовки многосекторального плана восстановления после бедствия является точная оценка воздействия и потребностей во всех секторах. Учитывая сложный и чувствительный ко времени характер оценки после бедствия, предпочтительнее планировать и готовиться к оценке после бедствия в «обычное время», а не импровизировать при наступлении бедствия. Основные подготовительные шаги включают определение актора, который будет руководить и контролировать оценку после бедствия, разработку методологии оценки, сбор исходных данных и обучение применению методологии.

Также важно уточнять, каким образом другие акторы (например, отраслевые департаменты, другие уровни власти) будут вносить вклад в оценку после бедствия. Например, путем обмена информацией или проведения собственных оценок. Наиболее широко используемым международным стандартом для оценки последствий бедствий является Оценка потребностей после бедствия (ОППБ), разработанная Европейской комиссией, Программой развития ООН и Всемирным банком. [Руководство по ОППБ \(PDNA\)](#) может стать полезным ориентиром для стран, которые разрабатывают собственную методологию оценки.

Для акторов по УРБ крайне важно проводить постоянный мониторинг и оценку восстановительных мероприятий. Это необходимо делать в соответствии с уже существующей структурой мониторинга и оценки (см. [Раздел 1D](#)). Если такой структуры нет, органы по борьбе с бедствиями должны быстро разработать структуру мониторинга и оценки для процесса восстановления. Важно, что мониторинг и оценка должны включать сбор и рассмотрение отзывов от акторов программ и мероприятий по восстановлению. Планы восстановления после наступления бедствия должны периодически обновляться на основе результатов текущего мониторинга и оценки.

Контрольный список. Планирование, оценка, мониторинг и анализ

- ❑ Закон обязывает и распределяет ответственность за подготовку многоотраслевого плана восстановления *до наступления бедствия*.
- ❑ Существует многоотраслевой план восстановления до наступления бедствия, который:
 - охватывает весь спектр секторов и видов деятельности, вовлеченных в восстановление;
 - определяет роли и обязанности, включая руководящие и вспомогательные роли;
 - распределяет роли и обязанности как между государственными, так и между негосударственными акторами.
- ❑ Закон предписывает и распределяет ответственность за подготовку долгосрочных многоотраслевых планов восстановления после событий. Закон требует, чтобы планы восстановления после наступления бедствия периодически обновлялись в течение всего периода восстановления на основе результатов мониторинга и оценки.
- ❑ Многоотраслевые планы восстановления после наступления бедствия были подготовлены после недавних бедствий. Данные планы охватывают долгосрочное восстановление и весь спектр секторов и видов деятельности, вовлеченных в восстановление.
- ❑ Закон предписывает органам по борьбе со стихийными бедствиями и другим соответствующим акторам (как государственным, так и негосударственным) проводить постоянный мониторинг и оценку своих программ и мероприятий по восстановлению.
- ❑ Закон накладывает и распределяет ответственность за оценку потребностей после стихийных бедствий.
- ❑ Закон включает положения, регулирующие оценку потребностей после стихийных бедствий. Подобные положения требуют:
 - разработки методологии оценки;
 - сбора исходных данных;
 - наличия отраслевых департаментов и агентств для обмена соответствующей информацией и/или проведения собственных оценок.

С. Принцип «Строить лучше, чем было»

Принцип «Строить лучше, чем было» – один из семи основополагающих принципов в рамках Сендайской рамочной программы. Этот принцип воплощает идею о том, что восстановление представляет собой прекрасную возможность снизить, а не воссоздать риски стихийных бедствий. В контексте меняющегося климата восстановление также может предоставить возможность адаптироваться к изменению климата путем внедрения мер, которые снижают подверженность и

уязвимость к опасностям, связанным с климатическими и погодными явлениями. Это требует разработки мер по снижению риска с использованием последней имеющейся информации о том, как потенциальные сценарии изменения климата, вероятно, повлияют на подверженность погодным и климатическим опасностям. Для достижения пересекающихся целей по снижению риска бедствий (СРБ) и ССА во время восстановления может быть полезным введение правовых положений, требующих, чтобы планы восстановления после бедствий определяли меры по снижению риска бедствий и адаптации к изменению климата в различных секторах.

Ключевым компонентом восстановления по принципу «Строить лучше, чем было» является принятие решений с учетом рисков о том, где и как восстанавливать жилищный фонд и инфраструктуру. Сендайская рамочная программа намерено определяет важность планирования землепользования и структурных стандартов при восстановлении по принципу «Строить лучше, чем было». В ходе восстановления правительственным учреждениям следует рассмотреть возможность пересмотра и обновления законов о землепользовании и строительных норм для того, чтобы обеспечить надлежащий контроль за строительством и развитием в зонах высокого и среднего риска. [Раздел 2D](#) содержит больше информации о типах контроля, необходимых для снижения риска бедствий. Если законы о землепользовании и строительные нормы уже содержат соответствующие элементы контроля, важно, чтобы они полностью применялись во время восстановления. Это может потребовать практических мер по укреплению потенциала и ресурсов на уровне местных органов власти.

Финансовые затраты являются основным препятствием для восстановления устойчивости к бедствиям. Поэтому правительствам следует рассмотреть возможность разработки программ, помогающих или стимулирующих домохозяйства принимать решения с учетом риска о том, как ремонтировать или восстанавливать пострадавший жилищный фонд. Некоторые варианты, которые заслуживают рассмотрения, включают экономические стимулы (например, налоговые льготы) и прямую финансовую или техническую помощь для устойчивого восстановления. В некоторых географических районах степень риска останется высокой, даже если будут реализованы самые высокие стандарты восстановления устойчивости. Кроме того, расходы на устойчивое восстановление могут оказаться непомерно высокими или несоразмерными полученной выгоде. Поэтому правительствам следует рассмотреть возможность разработки механизмов обмена землей или обратного выкупа для домохозяйств в этих районах для того, чтобы помочь и стимулировать население переезжать в более безопасные районы.

В период восстановления резкое увеличение числа заявок на получение разрешений на строительство может привести к задержкам и ограничениям по времени, что в конечном итоге замедляет процесс восстановления. Для решения этой проблемы ускоренные процессы по согласованию заявок могут быть разработаны до наступления бедствия. Ускоренные процессы могут быть реализованы посредством приоритетной обработки и увеличения пропускной способности обработки заявок (например, путем перераспределения персонала из других муниципалитетов или государственных департаментов). Ускоренные процессы также могут включать упрощение или отказ от регламентных и существенных требований. Например, для заявок на перестройку жилых объектов аналогичного размера и в том же месте могут быть отменены регламентные требования по рекламе предлагаемого строительства или уведомлению соседей. Однако существенные требования, направленные на достижение устойчивости против различных бедствий, содействие устойчивости и защите окружающей среды, должны продолжать действовать.

Контрольный список. Принцип «Строить лучше, чем было»

- Законы, политики и планы определяют восстановление по принципу «Строить лучше, чем было», снижение риска бедствий и адаптация к изменению климата как ключевые цели восстановления после бедствий.
- Закон требует, чтобы планы восстановления после бедствий определяли меры, которые будут реализованы в различных секторах для снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата.
- Законы о землепользовании и строительные нормы содержат соответствующие элементы управления для снижения риска бедствий. Эти элементы управления применяются к восстановлению жилищного фонда и инфраструктуры после стихийного бедствия.
Примечание. См. [Раздел 2D](#) для получения дополнительных рекомендаций по типам необходимых элементов управления.

- Законы и политики устанавливают инициативы, которые помогают или стимулируют домохозяйства принимать решения с учетом риска о том, как и где восстанавливаться после бедствия. Это включает такие меры, как экономические стимулы для устойчивого восстановления (например, налоговые льготы), прямая финансовая или техническая помощь, а также обмен или выкуп земель.
- Закон устанавливает ускоренный процесс утверждения восстановления после бедствия. Существенные требования, разработанные для обеспечения устойчивости к бедствиям, содействия устойчивости и защиты окружающей среды, продолжают применяться к ускоренным заявкам.

D. Экологически сбалансированное восстановление

Существует три основных экологических аспекта восстановления после бедствий. Во-первых, важно планировать и выполнять действия по устранению экологического ущерба, нанесенного стихийными бедствиями. Во-вторых, крайне важно внедрять меры безопасности и мониторинга, чтобы избежать нанесения дополнительного экологического ущерба в ходе восстановления. Решения о том, что, как и где восстанавливать, могут иметь значительные экологические последствия. Например, усиливая неустойчивую вырубку леса и добычу полезных ископаемых в прилегающих районах или разрушая экосистемы, которые поддерживают средства к существованию и обеспечивают естественные буферы против стихийных бедствий. Кроме того, утилизация отходов после бедствий может привести к значительной экологической деградации, включая загрязнение почвы и грунтовых вод. В-третьих, важно использовать восстановление как возможность ускорить прогресс в деле сокращения выбросов путем восстановления жилья и инфраструктуры с использованием проектов, которые в будущем будут использовать значительно меньше парниковых газов для работы.

Законы, политики и планы играют важную роль в поддержке экологических аспектов восстановления. Закон может предписывать и распределять ответственность за оценку экологического ущерба, причиненного бедствиями; постоянный мониторинг воздействия на окружающую среду восстановительных мероприятий; и разработку и реализацию плана утилизации отходов после бедствия. Кроме того, закон может потребовать разработки планов восстановления до и после бедствия ([Раздел 4В](#)) для определения мер, которые будут реализованы для: (1) устранения ущерба окружающей среде, причиненного бедствием; (2) защиты от дальнейшего ущерба окружающей среде во время восстановления; и (3) использования восстановления как возможности для укрепления природоохранной деятельности.

Хотя соблюдение законов и правил по охране окружающей среды является ключом к снижению экологических рисков во время восстановления, удовлетворение требований этих инструментов может включать сложные и длительные процессы утверждения. Обычно рекомендуется разрабатывать ускоренный процесс оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС- EIA) до наступления бедствия, чтобы гарантировать, что меры по охране окружающей среды продолжают применяться во время восстановления, но не замедляют процесс восстановления.

Подобно ускоренным процессам получения разрешений на строительство ([Раздел 4С](#)), ускоренные процессы EIA не должны приостанавливать существенные требования, направленные на защиту окружающей среды. Вместо этого они должны сосредоточиться на других мерах по ускорению одобрений, таких как приоритетная обработка или упрощение регламентных требований к процессу восстановления.

Контрольный список. Экологически сбалансированное восстановление

- Закон предписывает и возлагает ответственность за следующие ключевые задачи:
 - оценка экологического ущерба от бедствий;
 - разработка и реализация экологических компонентов планов восстановления до и после наступления бедствия;
 - постоянный мониторинг воздействия на окружающую среду восстановительных мероприятий;
 - разработка и реализация плана утилизации отходов от бедствия.
- Закон требует, чтобы планы по восстановлению до и после бедствия включали следующие мероприятия:
 - устранение экологического ущерба от бедствия;
 - защита от дальнейшего экологического ущерба во время восстановления;
 - использование восстановления как возможности для укрепления экологических практик.
- Закон устанавливает ускоренный процесс оценки воздействия на окружающую среду, чтобы гарантировать, что меры по защите окружающей среды продолжают применяться во время восстановления, но не замедляют сам процесс восстановления.

5. Особые виды бедствий

А. Чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения

Термин “бедствие” подразумевает серьезное нарушение функционирования сообщества или всего общества в любом масштабе из-за опасных событий, взаимодействующих с условиями подверженности, уязвимости и потенциала, что приводит к одному или нескольким из следующих последствий: человеческие, материальные, экономические и экологические потери и последствия.⁹⁰ Данное определение охватывает чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения (PHEs). Содержание данного Руководства в равной степени применимо к PHEs, как и к другим типам бедствий. Однако существуют некоторые заметные различия между PHEs и другими типами бедствий, которые имеют правовые и политические последствия.

Во-первых, существует международный инструмент в отношении PHEs, который является обязательным для 196 стран: [Международные медико-санитарные правила \(2005 г.\) \(ММСП\)](#)⁹⁹. ММСП устанавливают ряд прав и обязанностей, касающихся рисков для общественного здравоохранения и чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения, имеющих международное значение (PHEICs). ММСП требуют от государств-участников развивать, укреплять и поддерживать внутренний потенциал для того, чтобы выявлять, оценивать, уведомлять и сообщать о “происшествиях”, то есть о проявлении заболевания или о происшествии, создающем условия для развития заболевания; и оперативно и эффективно реагировать на риски для общественного здравоохранения и PHEICs¹⁰⁰. Эти возможности обычно известны как основные возможности в рамках ММСП. ММСП также устанавливают подробный режим обмена информацией для обеспечения обмена информацией относительно происшествий, которые могут представлять собой PHEICs между Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), пострадавшим государством и другими государствами-участниками.¹⁰¹ Этот режим обмена информацией зависит от Национального координационного центра по ММСП, то есть национального центра, который собирает информацию от внутренних органов и передает ее в ВОЗ, а также распространяет информацию от ВОЗ внутренним органам. К сожалению, в ходе реализации ММСП государствами наблюдаются широко распространенные недостатки, особенно в рамках основных возможностей. Как указано в контрольном списке, законы, политики и планы могут играть важную роль в реализации ММСП на национальном уровне.

Во-вторых, PHEs обычно регулируются *комбинацией* общих принципов по управлению риском бедствий (УРБ) и PHE инструментов. В этом случае крайне важно, чтобы инструменты по УРБ и PHE были согласованы и интегрированы друг с другом, а не создавали противоречивые или дублирующие договоренности. Важность интеграции признается [Бангкокскими принципами реализации аспектов здравоохранения Сендайской рамочной программы](#) (Бангкокскими принципами), которые призывают к согласованности и гармонизации между национальными системами по УРБ и теми, которые связаны с чрезвычайными ситуациями и УРБ в рамках здравоохранения. Хотя существует выявленная потребность в согласованности и интеграции, отсутствует практическое руководство в отношении того, что подразумевается в этом случае. Основываясь на проведенных исследованиях, МФОККИП считает, что инструменты по УРБ и PHE согласованы и интегрированы друг с другом, при наличии определенных ключевых характеристик.¹⁰³ Данные параметры представлены в контрольном списке.

В дополнение к двум вышеприведенным пунктам, МФОККИП разработала несколько более конкретных и целевых рекомендаций по правовым и политическим мерам для PHE. Эти рекомендации включены, где это уместно, в настоящее Руководство. Например, раздел о правовых механизмах обсуждает ускоренные регулирующие одобрения для мер противодействия здоровью, в то время как раздел о маргинализированных и подверженных риску группах рассматривает защиту лиц, которые особенно восприимчивы к соответствующему типу опасности для здоровья.

Контрольный список. Чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения

- Законы, политики и планы реализуют положения Международных медико-санитарных правил (2005 г.) (ММСП), касающиеся Национального координатора по ММСП. Законы, политики и планы:
 - назначают Национального координатора по ММСП;
 - описывают роли, обязанности и полномочия Национального координатора по ММСП;
 - предоставляют Национальному координатору по ММСП полномочия и права для выполнения его функций, включая полномочия по сбору и раскрытию информации, которая в противном случае могла бы подпадать под действие законов о конфиденциальности или защите данных;
 - требуют от соответствующих акторов предоставлять Национальному координатору по ММСП информацию, необходимую координатору для определения того, следует ли и когда следует уведомлять ВОЗ о происшествии, которое может представлять собой PHEIC.
- Законы, политики и планы реализуют основные возможности ММСП для:
 - обнаружения, оценки, уведомления и сообщения о проявлении заболевания или происшествии, которое создает потенциал для болезни;
 - быстрого и эффективного реагирования на риски для здоровья населения и чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения, имеющие международное значение.

Примечание. См. Приложение 1 к ММСП, в котором полностью изложены требования к основным возможностям.

- Законы и/или политики четко определяют, кто несет ответственность за надзор за реализацией ММСП и мониторинг текущего соблюдения ММСП.

Примечание. Для получения дополнительных рекомендаций по внедрению ММСП на национальном уровне см. руководящие документы, разработанные Всемирной организацией здравоохранения, перечисленные в разделе “Дополнительные источники информации”.

- В той мере, в какой существуют различные инструменты и институциональные механизмы для ЧС и других типов бедствий, данные инструменты и механизмы являются согласованными и интегрированными друг с другом.
 - Мандаты, роли и обязанности акторов здравоохранения и механизмы по управлению рисками бедствий (УРБ) в рамках бедствий по РНЕ и других бедствиях ясны. Нет конфликтов, дублирования или пробелов в назначенных функциях.
 - Руководящие механизмы в рамках бедствий по РНЕ и других бедствиях ясны. Нет конфликтов или дублирования в руководящих механизмах.
 - Если есть юридическое определение “чрезвычайной ситуации в сфере общественного здравоохранения”, то в определении точно указано, какие типы опасностей и чрезвычайных ситуаций охватывает данный термин.
- Если для бедствий по РНЕ и других бедствий используются разные механизмы координации, органы здравоохранения и управления ЧС включаются в оба типа механизмов координации.

В. Техногенные катастрофы

Технологические опасности возникают из-за технологических или промышленных условий, опасных регламентов, сбоев инфраструктуры или конкретных видов деятельности человека.¹⁰⁴ Некоторые примеры технологических опасностей включают промышленное загрязнение, ядерную радиацию, токсичные отходы, прорывы плотин, транспортные аварии, взрывы на заводах, пожары и разливы химических веществ.¹⁰⁵ Существует множество международных соглашений, которые касаются технологических опасностей и технологических катастроф. Два типа технологических катастроф, в частности, являются предметом нескольких международных соглашений, а именно разливы нефти и аварии на ядерных объектах.

- [Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству](#) требует от государств-участников принятия мер по подготовке к инцидентам, связанным с загрязнением нефтью, и реагированию на них, либо на национальном уровне, либо в сотрудничестве с другими странами. Помимо этой конвенции, существует несколько других соглашений, касающихся разливов нефти и загрязнения морей

в целом. Эти соглашения обычно касаются конкретных морей или водоемов, например [Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике](#) и [Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Северного моря нефтью и другими вредными веществами](#)

- Существует четыре основных договора в отношении безопасности. [Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии](#) устанавливает систему оповещения о ядерных авариях, которые имеют потенциал для международного трансграничного выброса. [Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации](#) устанавливает международные рамки сотрудничества между государствами и Международным агентством по атомной энергии в целях содействия оперативной помощи и поддержке в случае ядерных аварий или радиационных аварийных ситуаций. [Конвенция о ядерной безопасности](#) и [Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами](#) обязывают государства соблюдать основополагающие принципы безопасности при обращении с наземными гражданскими атомными электростанциями, отработавшим топливом и радиоактивными отходами.

В той степени, в которой страна является участником международных соглашений, регулирующих ситуации технологических опасностей или бедствий, страна должна гарантировать, что полностью внедрила соглашения в свои внутренние законы. Ключевые вопросы, которые необходимо решить для обеспечения полной реализации соглашений, являются роли и обязанности, механизмы координации и финансирование. Если страна взяла на себя обязательство уведомлять об инциденте или координировать действия с другими странами и/или международным агентством, закон должен четко определять, какое государственное агентство или департамент несет ответственность за эти задачи.

Контрольный список. Техногенные катастрофы

- Если существует юридическое определение “бедствия”, то это определение достаточно широкое, чтобы охватить бедствия, вызванные технологическими опасностями.
- Если страна является участником международных соглашений в отношении технологических катастроф (например, ядерные аварии, разливы нефти), закон полностью реализует положения этих соглашений.
- Закон определяет роли и обязанности, механизмы координации и финансирование для реализации ключевых компонентов соглашения(й).
- Если соглашение(я) требует от страны направлять уведомления об инциденте или осуществлять координацию с другими странами и/или международным агентством, закон четко определяет, какое государственное агентство или департамент несет ответственность за эти задачи.

6. Международная помощь при бедствиях

Международная помощь может быть необходима для своевременного удовлетворения потребностей людей, пострадавших от стихийных бедствий. Однако международные операции по оказанию помощи при стихийных бедствиях часто сталкиваются с набором повторяющихся проблем. Применение “стандартных” правил в таких сферах, как таможня, иммиграция и налогообложение, может замедлить ввоз товаров и въезд персонала, создавая задержки и ограничения по времени. Еще одна ключевая проблема заключается в том, что не вся международная помощь отвечает потребностям пострадавшего населения или отличается высоким качеством. Также правительству пострадавшего государства может оказаться сложно координировать множество прибывающих международных акторов.

За последние два десятилетия международное право реагирования на стихийные бедствия (IDRL) стало отдельной отраслью международного права, занимающейся регулированием и содействием международной помощи. В настоящее время существует несколько международных инструментов, содержащих положения в отношении международной помощи, а также региональные соглашения или руководящие принципы IDRL. Государства, являющиеся сторонами этих инструментов, должны обеспечить полную реализацию данных механизмов через внутреннее законодательство. Однако, по опыту МФОККиКП, реализация этих инструментов, как правило, недостаточна для достижения правовой готовности к международной помощи при стихийных бедствиях. Это происходит потому, что многие из существующих инструментов применяются только к определенным типам стихийных бедствий или определенным формам помощи и не охватывают все ключевые аспекты управления международной помощью.

За последние 20 лет МФОККиКП разработала комплексные рекомендации и инструменты для поддержки государств в своей юридической готовности к получению международной помощи при стихийных бедствиях. Основопологающим руководящим документом в этой области является [Руководство по внутреннему содействию и регулированию международной помощи при стихийных бедствиях и первоначальной помощи в восстановлении](#) (известное как Руководство по IDRL). Руководство IDRL рассматривает инициирование и прекращение международной помощи; обязанности пострадавших государств и оказывающих помощь акторов; трансграничное перемещение персонала, ввоз товаров и оборудования.

В 2007 году Руководство IDRL было принято на 30-й Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Руководство IDRL также было опубликовано в формате Контрольного списка IDRL. Кроме того, МФОККиКП разработала инструменты для поддержки внутренней реализации, включая [Типовой закон](#) и [Типовой чрезвычайный указ](#). Руководящие принципы IDRL оказали влияние на международном уровне. Принципы были одобрены несколькими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций.¹⁰⁶ Руководящие принципы IDRL также оказали влияние на региональном и национальном уровнях. МФОККиКП и Национальные Общества поддерживали внедрение Руководящих принципов IDRL в нескольких региональных инструментах¹⁰⁷ и во внутренних инструментах в 38 странах¹⁰⁸.

Несмотря на этот прогресс, большинство государств по-прежнему не готовы к получению международной помощи в случае наступления бедствия. Критически важным первым шагом в подготовке к международной помощи при стихийных бедствиях является уточнение ролей и обязанностей. По опыту МФОККиКП, национальные органы по бедствиям, как правило, отвечают за координацию международной помощи, в то время как Министерство иностранных дел обычно отвечает за инициирование и прекращение международной помощи. Также обычно участвует ряд других государственных акторов, включая (но не ограничиваясь) таможенные, налоговые, иммиграционные и транспортные органы. Для внесения ясности относительно ролей и обязанностей необходимо принять подробные правила и/или стандартные регламенты для управления международной помощью при стихийных бедствиях. Эти правила или стандартные регламенты должны быть опубликованы и периодически обновляться. Правила и/или стандартные регламенты должны охватывать следующие вопросы.

- Инициирование международной помощи при стихийных бедствиях. Важно подробно описать процесс запроса или принятия помощи. Это должно включать консультации и общение с органами по борьбе со стихийными бедствиями относительно того, какой тип помощи требуется на основе первоначальных оценок потребностей.

- Содействие международной помощи при стихийных бедствиях. Важно определить шаги, которые таможенные, налоговые, иммиграционные и транспортные органы (и другие соответствующие отраслевые департаменты или агентства) будут предпринимать для содействия ввозу товаров и въезду персонала. МФОККИКП рекомендует создать “Службу одного окна” (One Stop Shop) для международных участников, то есть правительственное подразделение, которое действует как централизованный источник информации и административных процессов (например, информации и процессов, связанных с визами, таможней, налогами, регистрацией и т. д.).
- Координация международной помощи при стихийных бедствиях. Помимо определения того, какой актор будет координировать международную помощь, важно определить, как именно они будут это делать. Например, важно определить, какие типы механизмов координации будут активированы и модальности для двустороннего обмена информацией между правительством и международными акторами.
- Прекращение оказания международной помощи при стихийных бедствиях. Важно определить обстоятельства, при которых международная помощь при стихийных бедствиях будет прекращена, и каким образом будет предоставлено уведомление международным организациям, оказывающим помощь.

При подготовке к получению международной помощи крайне важно учитывать, какие международные и региональные механизмы координации и помощи будут задействованы. Это необходимо учитывать при разработке мер координации и содействия, указанных выше. Могут задействоваться следующие механизмы координации и помощи.

- Международная система гуманитарной координации. Когда возникает новая чрезвычайная ситуация или ухудшается существующая гуманитарная ситуация, Координатор чрезвычайной помощи ООН может назначить Координатора гуманитарной помощи. Координатор гуманитарной помощи создает и возглавляет Гуманитарную страновую команду (НСТ – Humanitarian Country Team), в которую входят представители ООН, МОМ (Международная организация по миграции), международных НПО и Движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

В дополнение к Гуманитарной страновой команде, существует “система координации кластеров”. Кластер – это группа гуманитарных организаций, работающих в определенном секторе (например, здравоохранение, жилье, логистика). Всего существует 11 кластеров. У каждого кластера имеется назначенное ведущее агентство, которое участвует в Гуманитарной страновой команде от имени кластера и собственной организации. Кластеры могут быть активированы на национальном или субнациональном уровне в ответ на чрезвычайную ситуацию. Это происходит по согласованию с правительством пострадавшего государства.

- Региональные механизмы координации и помощи. Несколько региональных и субрегиональных организаций по всему миру разработали механизмы, которые позволяют странам-членам помогать друг другу в случае бедствия. Эта помощь может координироваться региональным актором по управлению риском бедствий (УРБ). Например, в Карибском регионе Карибское агентство по чрезвычайным ситуациям при стихийных бедствиях (CDEMA) координирует Региональный механизм реагирования. В Юго-Восточной Азии Координационный центр АСЕАН по гуманитарной помощи в борьбе со стихийными бедствиями (Центр АНА) содействует сотрудничеству и координации между государствами-членами АСЕАН в сфере управления стихийными бедствиями и реагирования на чрезвычайные ситуации.
- Сеть МФОККИКП. Сеть МФОККИКП включает МФОККИКП и 191 Национальное Общество Красного Креста и Красного Полумесяца (Национальные Общества). В случае бедствия Национальное Общество может получить помощь от МФОККИКП и/или других Национальных Обществ, включая финансовую поддержку, помощь в виде персонала, товаров и оборудования. Предоставление помощи в рамках сети МФОККИКП регулируется [Принципами и правилами гуманитарной помощи Красного Креста и Красного Полумесяца](#).

В дополнение к вышесказанному, очень важно рассмотреть возможность того, что иностранные военные и гражданские оборонные ресурсы станут частью международной помощи при стихийных бедствиях. МФОККИКП рекомендует, чтобы при разработке правовых положений по этой теме государства учитывали [Руководящие принципы для вовлечения иностранных военных и гражданских оборонных ресурсов при ликвидации последствий стихийных бедствий](#)

(известные как Руководящие принципы Осло). В соответствии с Руководящими принципами Осло, правовые механизмы должны устанавливать принцип, согласно которому вовлечение иностранных военных и гражданских оборонных ресурсов должно являться крайней мерой в обстоятельствах, когда нет сопоставимой гражданской альтернативы и только привлечение военных или гражданских оборонных ресурсов может удовлетворить критически важную гуманитарную потребность.¹⁰⁹ Более того, правовые механизмы должны предусматривать гражданско-военную координацию в целях защиты и продвижения гуманитарных принципов, избегания конкуренции, минимизации непоследовательности и, при необходимости, достижения общих целей.¹¹⁰

Как обсуждалось выше, ключевой проблемой является тот факт, что не вся международная помощь является высококачественной и удовлетворяет потребности пострадавшего населения. Для решения этой проблемы МФОККИП рекомендует обязать всех международных участников гуманитарного процесса соблюдать внутреннее законодательство; координировать действия с местными органами власти; придерживаться принципов гуманности, нейтралитета и беспристрастности; соблюдать минимальные стандарты качества ([Раздел 1D](#)). Кроме того, МФОККИП рекомендует, чтобы внутреннее законодательство способствовало учреждению акторов, которые будут иметь юридическое право на упрощенные регламенты (например, приоритетное таможенное оформление, ускоренный процесс получения виз). Эта рекомендация подробно обсуждается в [Разделе 7](#). Суть этой рекомендации заключается в том, что правительства должны ускорить въезд персонала, ввоз в страну товаров и оборудования от акторов, которые, исходя из послужного списка, могут гарантировать предоставление соответствующей и высококачественной помощи.

Контрольный список. Международная помощь при бедствиях

- Если страна подписала или приняла какие-либо соглашения или руководящие принципы для работы с международной гуманитарной помощью, закон должен полностью обеспечивать применение данных механизмов.
- Закон четко определяет, какой государственный актор несет ответственность за координацию международной помощи при стихийных бедствиях, за получение и перевод международных пожертвований, предоставленных правительству. Закон требует, чтобы этот актор разрабатывал, публиковал и периодически обновлял правила и/или стандартные регламенты для управления международной помощью при стихийных бедствиях.
- Разработаны и опубликованы подробные правила и/или стандартные регламенты управления международной помощью при стихийных бедствиях.
- Правила и/или регламенты касаются инициирования международной помощи при стихийных бедствиях:
 - какой государственный актор несет ответственность за запрос или принятие помощи;
 - консультации и коммуникация между этим актором и органами по чрезвычайным ситуациям относительно того, какой тип помощи требуется на основе оценки потребностей;
 - обстоятельства, при которых будут направляться запросы на помощь;
 - тип информации, которую правительство будет включать в запросы на получение помощи;
 - тип информации, которую международные акторы должны включать в предложения о помощи;
 - обстоятельства, при которых предложения о помощи будут приниматься или отклоняться.
- Правила и/или регламенты касаются координации международной помощи при стихийных бедствиях. Помимо определения того, какой государственный актор несет ответственность за координацию международной помощи, правила и/или регламенты описывают:

- какие типы механизмов координации будут активированы и условия для двустороннего обмена информацией между правительством и международными акторами;
 - гражданско-военная координация в ситуациях, когда были приняты иностранные военные и гражданские оборонные ресурсы.
- Правила и/или регламенты направлены на содействие оказанию международной помощи при стихийных бедствиях, включая:
 - шаги, которые таможенные, налоговые, иммиграционные и транспортные органы (и другие соответствующие отраслевые департаменты или агентства) будут предпринимать для содействия ввозу товаров, оборудования и въезда персонала (Раздел 7 по правовым механизмам);
 - процедуру учреждения “Службы одного окна” для международных акторов, то есть государственного органа, который будет действовать как централизованный источник информации и административных процессов.
- Правила или регламенты касаются прекращения международной помощи при стихийных бедствиях. Правила или регламенты определяют обстоятельства, при которых международная помощь при стихийных бедствиях будет прекращена, и регламент по направлению уведомления о прекращении оказания помощи в адрес международных акторов.
- Закон требует от международных акторов:
 - соблюдать национальное законодательство;
 - координировать свои действия с национальными властями;
 - придерживаться гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета и беспристрастности;
 - соблюдать минимальные стандарты качества (Раздел 1D).
- Закон устанавливает, что привлечение иностранных военных и гражданских средств обороны должно являться крайней мерой.

Список 1. Международные соглашения

- Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986)
- Конвенция о временном ввозе (1990) (Приложение В9)
- Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (с поправками) (1999) (Специальное приложение J5)
- Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и проведения операций по оказанию помощи (1998)
- Конвенция об оказании продовольственной помощи (2012)
- Конвенция по облегчению международного морского судоходств (1965) (Приложение 1, разделы 5.11-5.12)
- Конвенция о международной гражданской авиации (1944) (Приложение 9)
- Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны (2000)

Список 2. Примеры региональных соглашений и руководств

- Соглашение о создании Карибского агентства по управлению чрезвычайными ситуациями в случае стихийных бедствий (2008)
- Соглашение о сотрудничестве для Арабских государств по регулированию и облегчению операций по оказанию помощи (1987)
- Соглашение АСЕАН о ликвидации последствий стихийных бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (2005)
- Стандартная операционная процедура АСЕАН для региональных резервных соглашений и координации совместных операций по оказанию помощи при стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях (Версия от 3 февраля 2022 г.)
- Решение Совета от 23 октября 2001 г. о создании механизма Сообщества для содействия укреплению сотрудничества в области оказания помощи в сфере гражданской обороны
- Постановление № 1313/2013/EU Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 г. о механизме гражданской обороны Союза (текст, имеющий отношение к ЕЭЗ)
- Руководство Европейского союза по поддержке принимающих стран (2012)
- Оперативное руководство по оказанию взаимной помощи в случае стихийных бедствий в странах-членах Андского сообщества (2013)
- Межамериканская конвенция о содействии оказанию помощи при стихийных бедствиях (1991)
- Резолюция № 386-2017 (COMIECO EX), Приложение: Центральноамериканский регламент по упрощению наземного транзита грузов помощи (2017)
- Центральноамериканский унифицированный таможенный кодекс (CAUCA) и его положения (RECAUCA) (2008)
- Соглашение СААРК о быстром реагировании на стихийные бедствия (2011)

7. Правовые механизмы

Термин “правовые механизмы” относится к специальным юридическим правам, которые предоставляются акторам по управлению рисками бедствий (УРБ) для того, чтобы они могли эффективно и результативно осуществлять свою деятельность. Правовые механизмы могут принимать форму позитивных прав или правомочий (т. е. дают право на осуществление какого-либо действия). Правовые механизмы также часто принимают форму освобождения от действия закона, который обычно применяется, или доступа к упрощенному и ускоренному получению разрешений от регулирующих органов. Существует две основные категории правовых механизмов.

- Во-первых, существуют правовые механизмы, связанные с перемещением грузов, оборудования и въезда персонала через международные границы в целях реагирования на бедствия и скорейшего восстановления (трансграничные правовые механизмы). Общеизвестно, что такие правовые механизмы необходимы международным акторам. Однако акторы внутри стран также могут нуждаться в этих видах правовых механизмов для импорта товаров и оборудования для оказания помощи или найма иностранного персонала.
- Во-вторых, правовые механизмы для осуществления операций в пострадавшей стране (внутренние правовые механизмы). Эта категория включает в себя широкий спектр объектов, которые необходимы как национальным, так и международным акторам для эффективной работы в стране. Некоторые из этих правовых механизмов относятся непосредственно к реагированию на стихийные бедствия и раннему восстановлению, в то время как другие имеют более общее применение.

Существует несколько обоснований для предоставления правовых возможностей акторам по УРБ. Что касается правовых механизмов для реагирования и раннего восстановления, ключевым обоснованием является тот факт, что срочность этих мероприятий требует и оправдывает отклонение от правил “нормальной ситуации” для того, чтобы оказать помощь как можно быстрее. Более того, риски, связанные с отклонением от традиционных правил, перевешиваются преимуществами предоставления оперативной помощи. Для финансовых правовых механизмов ключевое обоснование заключается в том, что акторы по УРБ должны получать поддержку, чтобы максимально использовать ограниченные ресурсы, тем самым максимизируя свое воздействие и объем помощи, доступной пострадавшим от стихийных бедствий. Правовые механизмы в отношении персонала и волонтеров оправданы необходимостью стимулировать и защищать людей, которые реализуют мероприятия по УРБ, многие из которых подвергают свое здоровье и безопасность значительным рискам.

Несмотря на то, что правовые механизмы могут обеспечить решение многих общих проблем регулирования УРБ, подобные механизмы не должны предоставляться всем акторам. Это связано с тем, что не все акторы обладают ресурсами и возможностями для оказания качественной помощи, отвечающей потребностям пострадавшего населения. МФОККиКП рекомендует государствам учреждать категорию акторов, которые имеют право на правовые механизмы. В эту категорию, известную как “правомочные акторы”, должны входить акторы, которым можно доверять в плане оказания высококачественной и надлежащей помощи.

Концепция правомочных акторов обеспечивает важный механизм, позволяющий государствам содействовать деятельности по УРБ, сохраняя при этом контроль над качеством деятельности. МФОККиКП рекомендует, чтобы в категорию “правомочных акторов” всегда входили государства, оказывающие помощь, ООН, МФОККиКП, МККК и Национальное Общество пострадавшего государства. Кроме того, МФОККиКП рекомендует государствам разработать критерии и процесс оценки, чтобы определить, какие другие акторы имеют право на получение юридических средств. Критерии должны включать в себя продемонстрированный потенциал и послужной список – соблюдение внутреннего законодательства; следование гуманитарным принципам гуманности, нейтралитета и беспристрастности; соблюдение минимальных стандартов качества ([Раздел 1D](#)).

А. Правовые механизмы в различных странах

Государства, как правило, имеют подробные законы и правила, регулирующие въезд гуманитарного персонала и ввоз товаров на территорию страны. Когда требуется международная помощь, применение этих законов и правил может замедлить или даже предотвратить въезд персонала, ввоз товаров и оборудования для оказания помощи. Ниже приводится краткое описание некоторых распространенных проблем в сфере регулирования.

- **Персонал.** У персонала, оказывающего помощь, может не быть возможности быстро въехать в пострадавшее государство и начать работу по ликвидации последствий из-за длительных процедур получения виз и разрешений на работу. Персонал, оказывающий помощь, может также не иметь права на получение визы и/или разрешения на работу. Иностранные специалисты, такие как медицинский персонал и медсестры, могут не иметь возможности работать в пострадавшем государстве из-за того, что их квалификация или лицензия не признаются на территории пострадавшего государства.
- **Товары и оборудование.** Отсутствие приоритетной обработки грузов, предназначенных для оказания помощи, и/или отсутствие упрощенных таможенных требований (например, в отношении документации и инспекции) может привести к отсрочкам по времени и задержкам в таможенном оформлении. Акторы могут также не иметь возможности импортировать необходимые товары из-за ограничений на импорт и/или контроля за определенными видами товаров (например, строгие нормативные стандарты в отношении продуктов питания, медицинского оборудования, лекарств). Акторы могут быть вынуждены платить большие суммы в виде таможенных пошлин, тарифов или сборов. Наконец, по окончании реагирования акторам может быть запрещено реэкспортировать товары и оборудование, которые больше не требуются.
- **Телекоммуникация.** Акторы могут столкнуться с ограничениями на ввоз телекоммуникационного оборудования и задержками в получении лицензий на эксплуатацию оборудования. Они также могут оказаться не в состоянии выполнить законодательные требования для получения телекоммуникационных лицензий. Кроме того, акторы могут столкнуться с трудностями в получении доступа к полосе пропускания, частотам и спутникам, используемым для телекоммуникаций и передачи данных.
- **Транспорт.** Акторы могут столкнуться с задержками в получении разрешения на посадку или пролет для самолетов и разрешения на швартовку морского транспорта. Кроме того, акторы могут столкнуться с задержками при регистрации импортных автомобилей.
- **Финансы.** Акторы могут столкнуться с ограничениями на перевод финансовых средств и/или иностранной валюты в пострадавшую страну. Акторы могут столкнуться с юридическими препятствиями при открытии банковских счетов, хотя во многих случаях эти проблемы можно решить путем регистрации или инкорпорации в пострадавшей стране (как описано ниже).

Как указано ранее, с подобными проблемами могут столкнуться как международные, так и внутренние акторы. Это связано с тем, что отечественным акторам может потребоваться импортировать товары первой необходимости или нанимать иностранный персонал для поддержки своих операций. Это особенно актуально для национальных акторов, которые являются частью международной сети или Международной Федерации. Еще один важный момент заключается в том, что вышеуказанные проблемы могут возникнуть не только в связи с ввозом товаров и въездом персонала, но и в связи с транзитом через страну по пути в пострадавшую страну.

Для каждой из вышеперечисленных проблем можно найти решение с помощью правовых механизмов. Ввоз товаров и въезд персонала для оказания помощи может быть облегчен за счет исключений из обычных законов и правил или, наоборот, за счет упрощенного и ускоренного получения разрешений от регулирующих органов. Как говорилось в [Разделе 6](#), МФОККиКП рекомендует создать “Службу одного окна”, то есть государственное учреждение, которое будет выступать в качестве централизованного источника информации и нормативных процессов для прибывающих международных организаций. В приведенном ниже контрольном списке представлен полный перечень правовых механизмов для трансграничного перемещения персонала и грузов для оказания помощи. МФОККиКП рекомендует разрабатывать данные правовые механизмы заранее, чтобы избежать отсрочек по времени и задержек при возникновении бедствия. Однако правовые механизмы также должны быть достаточно гибкими, чтобы их можно было ввести в действие после бедствия (например, с помощью чрезвычайных

полномочий или чрезвычайных указов).

На практике более серьезной проблемой, с которой сталкиваются, в частности, международные организации, может стать невозможность регистрации или инкорпорации в той или иной стране. Не будучи зарегистрированными или инкорпорированными, иностранные организации могут не иметь статуса юридического лица и, следовательно, не смогут выполнять такие базовые задачи, как открытие банковского счета или подписание контрактов. Таким образом, в дополнение к вышеуказанным правовым механизмам, закон должен разрешать международным организациям получать правосубъектность в стране путем регистрации или инкорпорации.

Контрольный список. Правовые механизмы в различных странах

- ☐ Закон предписывает, что государства, оказывающие помощь, Организация Объединенных Наций, МФОККиКП, МККК и Национальные Общества являются “правомочными акторами”.
- ☐ Закон определяет критерии, которым должны соответствовать другие акторами, чтобы стать “правомочными акторами”.
- ☐ Существует подробная процедура определения (до начала бедствия), соответствует ли актер критериям и, следовательно, получает ли статус “правомочного актора”. Существует также ускоренная процедура определения соответствия критериям, которая может быть использована в случае бедствия.
- ☐ Закон разрешает международным организациям получить статус юридического лица в стране путем регистрации или инкорпорации. Закон предоставляет “правомочным акторам” следующие правовые возможности. Эти правовые возможности распространяются как на ввоз, так и на транзит международной помощи и доступны в период реагирования на бедствие и в период раннего восстановления.

Персонал

- ☐ Освобождение от визовых требований для персонала, оказывающего помощь, или, в качестве альтернативы, доступ к ускоренному процессу получения виз.
- ☐ Освобождение от требований по выдаче разрешений на работу для персонала, оказывающего помощь, или, в качестве альтернативы, доступ к ускоренному процессу получения разрешений на работу.
- ☐ Автоматическое или ускоренное признание иностранных профессиональных квалификаций или лицензий.

Таможенное оформление

- ☐ Доступ к упрощенному и ускоренному таможенному оформлению, включая следующие параметры:
 - ☐ Упрощенная таможенная документация
 - ☐ Приоритетное таможенное оформление
 - ☐ Отмена или снижение требований к досмотру
 - ☐ Досмотр и выпуск в нерабочее время
 - ☐ Досмотр и выпуск в месте, отличном от таможенного пункта
- ☐ Освобождение от ограничений на экспорт и импорт
- ☐ Упрощенный контроль за ввозом продуктов питания, лекарств и медицинского оборудования
- ☐ Освобождение от таможенных пошлин, тарифов или сборов
- ☐ Доступ к ускоренному процессу подачи заявок на освобождение от пошлин, тарифов или сборов
- ☐ Разрешение на реэкспорт товаров и оборудования, не использованных во время операции по ликвидации последствий стихийного бедствия

Телекоммуникация

- ☐ Освобождение от требований лицензирования телекоммуникационного оборудования или, в качестве альтернативы, доступ к ускоренному процессу получения лицензии
- ☐ Приоритетный доступ к полосе пропускания, частотам и спутникам, используемым для телекоммуникаций и передачи данных

Транспорт

- Приоритетное разрешение на посадку и пролет для самолетов и приоритетное разрешение на швартовку для судов
- Освобождение от требований регистрации транспортных средств или, в качестве альтернативы, доступ к ускоренному процессу регистрации транспортных средств

Финансы

- Освобождение от любых ограничений на перевод денежных переводов и/или иностранной валюты в страну
- Освобождение от любых ограничений на открытие иностранными организациями банковских счетов в стране

В. Национальные правовые механизмы

Существует множество видов правовых механизмов, которые могут потребоваться внутри страновым и международным акторам для эффективной и действенной работы в стране. Ниже приводится краткое описание. Как и правовые механизмы, рассмотренные в [Разделе 7А](#), правовые механизмы, рассмотренные ниже, должны предоставляться только правомочным акторам.

- Доступ к пострадавшему населению/свобода передвижения. Во время бедствий государственные органы могут вводить чрезвычайные меры, ограничивающие свободу передвижения. Например, широкой общественности может быть запрещен въезд в определенные географические районы, подверженные риску бедствия или серьезно пострадавшие от него. Во время чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения ограничения на свободу передвижения могут быть введены для того, чтобы уменьшить распространение вируса или другого патогенного микроорганизма. Чтобы получить доступ к пострадавшему населению и оказать помощь, национальным и международным акторам, участвующим в ликвидации последствий стихийных бедствий, часто требуются исключения из подобных ограничений. Поэтому закон должен гарантировать соответствующим акторам доступ к пострадавшему населению, в том числе в ситуациях, когда ограничения на свободу передвижения были введены для широкой общественности. В качестве альтернативы, данный правовой механизм можно сформулировать как право на свободу передвижения в любой момент, в том числе во время бедствий или чрезвычайных ситуаций.

Персонал. Сотрудники и волонтеры акторов по УРБ часто принимают на себя значительные риски. Их личное здоровье и безопасность могут быть поставлены под угрозу, а также данные лица могут столкнуться с юридическими рисками, связанными с оказанием помощи. Поэтому есть веские аргументы в пользу того, что акторы по УРБ, которые квалифицируются как “правомочные акторы”, должны иметь в своем распоряжении ряд правовых механизмов для защиты и стимулирования своих сотрудников и волонтеров. Основные правовые механизмы в этой связи включают в себя:

- законные права на финансируемую государством медицинскую помощь, компенсацию и/или страхование в связи с болезнью, травмой или гибелью, полученными во время работы или в ходе волонтерской деятельности;
- ограниченная юридическая ответственность за действия или бездействие, совершенные добросовестно в период объявленного бедствия, включая оказание первой помощи;
- право на добровольную работу для соответствующего актора в области УРБ в течение определенного периода вместо оплачиваемой работы и/или вместо военной службы;
- налоговые льготы для сотрудников (например, льготы по подоходному налогу на заработную плату) и для волонтеров (например, освобождение от налогов на пособия или стипендии для волонтеров).

В дополнение к вышеперечисленным правовым механизмам могут потребоваться законодательные положения, обеспечивающие автоматическое или ускоренное признание профессиональных квалификаций (например, врачей, инженеров) через субнациональные

границы в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Данный подход, скорее всего, будет актуален для федеративных государств.

- **Налогообложение.** Многие негосударственные акторы по управлению рисками бедствий (УРБ) являются некоммерческими организациями, которые зависят от пожертвований, государственного финансирования и/или работы волонтеров. Для максимально эффективного использования данных ограниченных ресурсов, некоммерческим акторам по УРБ, которые квалифицируются как “правомочные акторы”, должен быть предоставлен широкий спектр налоговых льгот, как для самих акторов, так и для пожертвований в адрес этих акторов. В приведенном далее контрольном списке представлен полный перечень видов налоговых льгот, которые должны быть предоставлены.

В дополнение к вышеперечисленным правовым механизмам существуют некоторые правовые механизмы, характерные только для государственных акторов. К таким правовым механизмам можно отнести:

- право на использование упрощенных и/или ускоренных процессов закупок товаров и найма персонала в период реагирования на стихийное бедствие и раннего восстановления;
- для органов здравоохранения – упрощенный и/или ускоренный процесс утверждения медицинских контрагентов (например, вакцин, лекарств и других методов лечения) во время чрезвычайной ситуации в сфере общественного здравоохранения;
- для органов по чрезвычайным ситуациям – полномочия по получению информации в отношении чрезвычайной ситуации от других государственных ведомств или агентств.

Что касается первого из указанных правовых механизмов, как уже говорилось в [Разделе 1D](#), правительству следует свести к минимуму зависимость от ускоренных процессов найма персонала и закупок товаров путем: (a) создания реестра проверенных и хорошо подготовленных специалистов, которых можно привлекать к реагированию и направлять в зоны стихийных бедствий в кратчайшие сроки; (b) создания списков предварительно утвержденных поставщиков, отобранных ответственными лицами по закупкам.

Контрольный список. Национальные правовые механизмы

Закон предоставляет следующие правовые механизмы акторам по УРБ, которые квалифицируются как “правомочные акторы”.

Доступ к пострадавшему населению/свобода передвижения

- ☐ Закон гарантирует правомочным акторам доступ к пострадавшему населению, в том числе в ситуациях, когда ограничения на свободу передвижения были наложены на широкие слои населения в целом.
- ☐ В качестве альтернативы закон предоставляет правомочным акторам право на свободу передвижения в любой момент, в том числе во время бедствий или чрезвычайных ситуаций.

Персонал

- ☐ Закон предоставляет соответствующим организациям ряд правовых механизмов для защиты и стимулирования своих сотрудников и волонтеров, включая следующие инструменты:
 - законные права на финансируемое государством медицинское обслуживание, компенсацию и/или страхование в случае болезни, травмы или гибели в результате осуществляемой работы или волонтерской деятельности;
 - ограниченная юридическая ответственность за действия или бездействие, совершенные добросовестно в период объявленного бедствия, включая оказание первой помощи;
 - право на волонтерскую деятельность для соответствующего актора в сфере УРБ в течение определенного периода вместо оплачиваемой работы и/или вместо военной службы;

- налоговые льготы для сотрудников (например, льготы по подоходному налогу на заработную плату) и для волонтеров (например, освобождение от налогов на пособия или стипендии для волонтеров).
- Закон предусматривает автоматическое или ускоренное признание профессиональных квалификаций (например, медицинского персонала, инженеров) через субнациональные границы в случае чрезвычайной ситуации. Примечание. Скорее всего, это относится к федеральным государствам.

Налогообложение

- Закон предоставляет актерам, имеющим на это право, статус освобождения от налогов. Соответствующие актеры не обязаны платить налоги на:
 - товары и услуги (например, налог на добавленную стоимость, налог на товары и услуги);
 - импорт товаров через национальные или субнациональные границы (например, таможенные пошлины, тарифы или налоги);
 - доходы или поступления (например, подоходный налог, корпоративный налог);
 - собственность (например, государственные пошлины, земельный налог, налог на доход от аренды или прирост капитала).
- Закон предусматривает, что пожертвования от актеров, которые имеют на это право, освобождаются от налога. Освобождение от налогообложения распространяется на пожертвования от физических или юридических лиц. Освобождение от налогообложения распространяется на пожертвования, сделанные живыми людьми, и на пожертвования, составленные по завещанию.

Примечание. Вышеуказанные налоговые льготы должны предоставляться только некоммерческим организациям, имеющим на это право.

Помимо вышеперечисленных правовых механизмов, закон предоставляет соответствующим государственным органам следующие правовые механизмы:

- Право на использование упрощенных и/или ускоренных процессов закупок товаров и найма персонала в период реагирования на бедствие и раннего восстановления.
- Для органов здравоохранения – упрощенный и/или ускоренный процесс утверждения медицинских контрмер во время чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения.
- Для органов по чрезвычайным ситуациям – полномочия по получению информации в отношении чрезвычайной ситуации от других государственных структур.

8. Защита и вовлечение маргинализированных групп и групп риска

Бедствия оказывают самое различное воздействие на различные группы населения в обществе. Люди, которые могут быть непропорционально затронуты бедствиями (в зависимости от обстоятельств), включают женщин и девочек, несовершеннолетних детей, пожилых людей, людей с ограниченными возможностями или хроническими заболеваниями, мигрантов, расовые и этнические меньшинства, коренные народы, а также сексуальные и гендерные меньшинства. В настоящем Руководстве данные группы в совокупности именуются “маргинализированными группами и группами риска”. Во время бедствий маргинализированные и находящиеся в группе риска группы населения могут столкнуться с более высокими уровнями смертности, травм, перемещения и потери средств к существованию или своего жилья. Такие группы населения могут сталкиваться с ограничениями в доступе к помощи из-за прямой или косвенной дискриминации. Кроме того, бедствия могут нарушить систему здравоохранения, социальной помощи, обучения и другие основные услуги для этих групп, что может серьезно отразиться на физическом здоровье, психическом и психосоциальном благополучии. Ввиду несоразмерных последствий жизненно важно, чтобы законы, политики и планы по бедствиям разрабатывались с учетом защиты и включения маргинализированных и подверженных риску групп населения в качестве основного фокуса приложения усилий по восстановлению после бедствия.

Существующий корпус исследований и рекомендаций от МФОККИКП определяет набор правовых и политических мер для содействия защите и включению маргинализированных и подверженных риску групп в мероприятия по УРБ. Эти меры включают в себя запрет дискриминации; сбор данных с диверсификацией по гендеру, возрасту и группе инвалидности (для оценки риска, потребностей и статистики смертности от бедствия); устранение неформальных барьеров для доступа к помощи (например, физических, языковых, смысловых или культурных барьеров); содействие представительству и участию маргинализированных и подверженных риску групп в рамках мероприятий по УРБ; обучение для акторов в рамках мероприятий по УРБ. В контрольном списке представлен более подробный и полный список этих мер. Критически важной частью защиты маргинализированных и подверженных риску групп населения является удовлетворение их особых потребностей и непрерывного оказания основных услуг, таких как здравоохранение, социальная помощь и образование. Как обсуждалось в [Разделе 3В](#), законы должны требовать от соответствующих отраслевых департаментов и агентств (например, здравоохранения, социальных служб, образования, жилья) подготовки подробных планов действий на случай стихийных бедствий, определяющих условия обеспечения непрерывности основных услуг во время стихийных бедствий. Кроме того, данные планы должны определять то, как отраслевые агентства будут удовлетворять особые потребности маргинализированных и подверженных риску групп населения во время и после бедствия. Далее указаны некоторые из основных потребностей маргинализированных и подверженных риску групп, которые требуют детального предварительного планирования.

Маргинализированные и находящиеся в группе риска группы населения могут подвергаться повышенному риску различных форм насилия и другого неприемлемого поведения, которые обычно увеличиваются после бедствия. Женщины и девочки могут подвергаться повышенному риску сексуального и гендерного насилия (SGBV). Риски защиты детей включают (но не ограничиваются) рисками похищения, торговлей людьми, продажей и незаконного усыновления; эксплуатацию, включая детский труд; сексуальное и гендерное насилие, включая детскую проституцию, детские браки и женское обрезание; физическое насилие; жестокое обращение. Поэтому закон должен требовать от органов, ответственных за борьбу с сексуальным и гендерным насилием и защиту детей, разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях, направленных на обеспечение непрерывности услуг по профилактике, мониторингу и реагированию во время чрезвычайных ситуаций.¹¹¹ Эти планы должны охватывать то, как власти будут расширять масштабы услуг для удовлетворения резко возросшего спроса во время стихийных бедствий, а также меры, которые власти будут реализовывать для устранения конкретных рисков, возникающих в условиях стихийных бедствий.¹¹² Кроме того, все государственные акторы, которые участвуют в управлении рисками стихийных бедствий, включая отраслевые департаменты и агентства, армию и полицию, должны обязываться проходить обучение по вопросам сексуального и гендерного насилия и рисков защиты детей во время стихийных бедствий.¹¹³

При чрезвычайной ситуации в сфере общественного здравоохранения может образоваться

Руководство по управлению рисками бедствий

дополнительная группа, которая требует особой защиты или помощи: те, кто особенно восприимчив к соответствующей опасности для здоровья. История показывает, что этот фактор может варьироваться от одной чрезвычайной ситуации в сфере общественного здравоохранения к другой. Например, молодежь была особенно уязвима для вируса H1N1, который вызвал пандемию гриппа 1918 года. Беременные женщины и нерожденные дети особенно уязвимы для вируса Зика, в то время как пожилые люди и люди с определенными хроническими заболеваниями особенно уязвимы для COVID-19.

Таким образом, планы действий в чрезвычайных ситуациях в сфере общественного здравоохранения должны определять меры, которые будут реализованы для защиты тех, кто наиболее уязвим к соответствующей опасности для здоровья, такие как экранирование и приоритетный доступ к медицинским контрамерам (например, диагностике, средствам индивидуальной защиты, вакцинам, лечению).

Контрольный список. Защита и вовлечение маргинализированных групп и групп риска

Общие меры

- Базовый закон о стихийных бедствиях включает запрет на дискриминацию по признаку расы, гендера, возраста, инвалидности, политических убеждений, сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Примечание. Данные положения могут быть альтернативно предусмотрены конституционными законами или законами о правах человека.
- Законы, политики и планы способствуют справедливому представительству и участию маргинализированных и подверженных риску групп населения в рамках УРБ:
 - обязательное представительство в ключевых координационных и принимающих решения органах;
 - содействие привлечению членов маргинализированных и подверженных риску групп населения в органы по борьбе со стихийными бедствиями;
 - обязательное проведение консультаций в отношении разработки и реализации мероприятий.
- Законы о стихийных бедствиях предписывают сбор и анализ данных с разбивкой по гендеру, возрасту и группе инвалидности при оценке рисков, оценке потребностей и распределении помощи при стихийных бедствиях, а также в отношении последствий стихийных бедствий (включая смертность).
- Закон обязывает всех государственных акторов, участвующих в управлении рисками стихийных бедствий, включая отраслевые департаменты/агентства, военных и полицию, проходить обучение по вопросам особых потребностей и рисков, с которыми сталкиваются различные группы во время стихийных бедствий, включая сексуальное и гендерное насилие, а также риски, связанные с защитой детей.

Действия на случай чрезвычайных ситуаций

- Закон обязывает органы по чрезвычайным ситуациям и соответствующие отраслевые агентства (например, образование, здравоохранение, жилищное строительство, социальные службы) разработать подробные планы действий в чрезвычайных ситуациях, которые учитывают особые потребности маргинализированных и подверженных риску групп, и определить условия для обеспечения непрерывного оказания основных услуг для этих групп во время бедствий.
- Имеются подробные планы действий в чрезвычайных ситуациях, которые учитывают особые потребности маргинализированных и подверженных риску групп. Эти планы учитывают следующие параметры:
 - здравоохранение и социальную помощь для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями или хроническими заболеваниями;
 - сексуальное и репродуктивное здоровье для женщин и девочек;
 - соблюдение гигиены во время менструации для женщин и девочек;

- питание для беременных и кормящих женщин, детей, пожилых людей и людей с ограниченными возможностями или хроническими заболеваниями;
 - непрерывность образования для детей школьного возраста;
 - непрерывность деятельности приютов, убежищ и защиты для жертв домашнего и сексуального насилия;
 - помощь в эвакуации для людей с ограниченными возможностями и пожилых людей;
 - использование широкого спектра каналов связи, средств и языков в мероприятиях по готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них, включая своевременное оповещение.
- Закон требует, чтобы планы действий в чрезвычайных ситуациях в сфере общественного здравоохранения предусматривали меры по защите тех групп населения, которые могут быть особенно восприимчивы к соответствующим опасностям для здоровья.

Сексуальное и гендерное насилие

- Закон требует, чтобы государственные акторы, ответственные за предотвращение и реагирование на сексуальное и гендерное насилие, разрабатывали подробные планы действий в случае бедствий.
- Закон требует, чтобы планы покрывали непрерывность мероприятий по профилактике, мониторингу и реагированию во время стихийных бедствий; обеспечивали быстрое расширение масштабов мероприятий для удовлетворения растущих запросов.
- Закон выделяет уполномоченным акторам достаточное финансирование для реализации комплексных мероприятий по профилактике, мониторингу и реагированию на сексуальное и гендерное насилие во время стихийных бедствий.
- Закон требует, чтобы планы по чрезвычайным ситуациям определяли проектные меры, которые будут реализованы для снижения риска сексуального и гендерного насилия в убежищах для беженцев.
- Уголовное законодательство в отношении сексуального насилия, жестокого обращения и эксплуатации продолжают применяться во время бедствий. Уголовное законодательство прямо запрещает поставщикам помощи при бедствиях заниматься сексуальным насилием или эксплуатацией людей, которые нуждаются в помощи.

Защита детей

- Закон требует от государственных органов, ответственных за защиту детей, разрабатывать подробные планы действий в чрезвычайных ситуациях.
- Закон требует, чтобы планы были направлены на:
- непрерывность мероприятий по профилактике, мониторингу и реагированию во время стихийных бедствий;
 - быстрое расширение масштабов услуг для удовлетворения растущего спроса;
 - меры по устранению конкретных рисков защиты детей, возникающих в условиях стихийных бедствий;
 - на защиту несопровождаемых и разлученных со своей семьей детей.

Особые потребности для маргинализированных групп и групп риска

Женщины и девочки	• Сексуальное и репродуктивное здоровье • Продовольственная помощь для беременных и кормящих женщин • Менструальная гигиена • Расширение профилактики, мониторинга и реагирования на риски сексуального и гендерного насилия • Доступ к отдельным по признаку пола спальным зонам • Доступ к хорошо освещенным, запирающимся туалетам и душевым кабинам
Дети	• Непрерывность образования • Непрерывность регистрации актов рождения детей • Расширение масштабов профилактики, мониторинга и реагирования на риски защиты детей • Доступ к пространствам для времяпровождения для детей • Продовольственная помощь (например, пищевые добавки, витаминизированные продукты питания)
Пожилые люди и люди с ограниченными возможностями	• Непрерывность оказания медицинской и социальной помощи • Продовольственная помощь (например, пищевые добавки, витаминизированные продукты питания) • Доступная информация (например, с использованием шрифта Брайля, аудио, языка жестов, крупного шрифта) • Физически доступные структуры и пункты распределения (например, пандусы, поручни) • Предоставление услуг посредством визитов на дом
Мигранты, расовые и этнические меньшинства	• Доступная информация (например, различные языки, форматы, каналы связи) • Предоставление услуг в партнерстве с лидерами сообщества и общественными организациями
Сексуальные и гендерные меньшинства (SGM)	• Помощь в поиске альтернативных вариантов, когда общественные помещения небезопасны или не подходят • Непрерывность оказания медицинского обслуживания и частное/отдельное предоставление услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья и менструальной гигиены

9. Психическое здоровье и психосоциальная помощь

Во время и после бедствия крайне важно предоставлять услуги по охране психического здоровья и психосоциальную поддержку пострадавшим сообществам. Термин “услуги по охране психического здоровья” обычно относится к клиническим услугам, которые предоставляют профессиональные специалисты с целью диагностики и лечения психических заболеваний. Психосоциальная поддержка – это широкое понятие, которое охватывает различные неклинические услуги, предназначенные для удовлетворения пересекающихся психологических и социальных потребностей отдельных лиц, семей и сообществ. В контексте бедствий психосоциальная поддержка может включать (помимо прочего) психологическую первую помощь, группы поддержки, обучение нормальным реакциям на стрессовые события и механизмам преодоления стресса, создание пространств для времяпровождения детей и поддержку продолжения социальной и культурной жизни сообщества. Составной термин “психическое здоровье и психосоциальная поддержка” (ПЗПСП) относится совместно к службам психического здоровья и психосоциальной поддержке, отражает взаимодополняющую и взаимосвязанную природу данных типов мероприятий.

Руководство ВОЗ по психическому здоровью и психосоциальной поддержке в чрезвычайных ситуациях (Руководство ВОЗ по ПЗПСП) широко признано как авторитетный источник передовой практики по ПЗПСП в чрезвычайных ситуациях.¹¹⁴ Как показано на рисунке далее, пирамида ПЗПСП имеет четыре уровня мероприятий. При этом, нижний уровень необходим всему населению, пострадавшему от чрезвычайной ситуации, а каждый последующий уровень необходим все меньшей части населения.

- Внизу пирамиды находятся базовые услуги и безопасность, что означает содействие благополучию всех людей путем (восстановления) безопасности, адекватного управления и услуг, которые удовлетворяют основные физические потребности (например, в продуктах питания, жилье, питьевой воде, базовой медицинской помощи).¹¹⁵
- Второй уровень пирамиды подразумевает поддержку сообщества и семьи, которая охватывает широкий спектр мероприятий, которые способствуют определенной роли семейных и общественных сетей и мероприятий по улучшению индивидуального психического здоровья и психосоциального благополучия. Некоторые примеры мероприятий в этой категории включают в себя поиск и воссоединение семьи, помощь в проведении траурных мероприятий и церемонии общественного исцеления, массовую осведомленность о конструктивных методах преодоления трудностей и активацию социальных сетей.¹¹⁶
- Третий уровень пирамиды – это целевая, неспециализированная поддержка. Она охватывает более целевые индивидуальные, семейные или групповые мероприятия. Такая поддержка включает в себя базовую психиатрическую помощь со стороны работников первичной медико-санитарной помощи, а также психологическую первую помощь и другие мероприятия, которые оказывают неспециалисты в сфере здравоохранения.¹¹⁷
- Четвертый и последний уровень пирамиды представляет собой специализированные услуги, которые относятся к психологической или психиатрической поддержке для людей с психическими заболеваниями, чьи потребности превышают возможности существующих первичных/общих медицинских услуг.¹¹⁸



Пирамида мероприятий для ПЗПС в чрезвычайных ситуациях (Руководства ВОЗ по ПЗПС)

Как указано выше, третий уровень пирамиды по ПЗПС – это целевая неспециализированная поддержка, включая первую психологическую помощь. По сути, первая психологическая помощь подразумевает предоставление гуманной и эмоциональной поддержки человеку, пострадавшему от травматического события. Первая психологическая помощь – это не набор заранее определенных действий. Вместо этого, психологическая помощь подразумевает внимательное отношение к потребностям пострадавших лиц, предоставление необходимой информации и практической поддержки, с акцентом на взаимодействие с пострадавшими таким образом, чтобы вселять надежду и способствовать возникновению чувств безопасности, спокойствия, связанности и уверенность в своих силах.¹¹⁹ Помимо первой психологической помощи, целенаправленная и неспециализированная поддержка может включать более целенаправленные и структурированные мероприятия, призванные помочь пострадавшим справиться с общими трудностями после чрезвычайной ситуации или другого травматического события. Для этой цели разработано несколько программ, в том числе: PM+ (Управление проблемами плюс), разработанная Всемирной организацией здравоохранения;¹²¹ программа навыков психологического восстановления, разработанная Национальным центром ПТСР и Национальной сетью по борьбе с детским травматическим стрессом в США;¹²⁰ и SOLAR (Навыки для адаптации к жизни и стрессоустойчивость), разработанные в рамках международного сотрудничества экспертов по стихийным бедствиям и психическому здоровью под руководством Phoenix Australia – Центра посттравматического психического здоровья при Мельбурнском университете.¹²¹

Реализация мероприятий на более низких уровнях пирамиды ПЗПС может снизить потребность в мероприятиях на более высоких уровнях, облегчать стрессовые расстройства и предотвращать переход стресса в диагностируемое расстройство психического здоровья. Для многих людей, пострадавших от стихийных бедствий, своевременные мероприятия на более низком уровне могут оказаться подходящим и эффективным способом поддержки психического здоровья и психосоциального благополучия пострадавших. Например, содействие поддержке со стороны семьи и сообщества, посредством таких мер, как воссоединение семьи и возобновление общественной жизни сообщества, может облегчить страдания и способствовать психическому и психосоциальному благополучию за счет обеспечения социальных связей, восстановления чувства нормальности, воссоздания чувства общности и связанности с местом проживания. Помимо снижения потребности в мероприятиях на более высоких уровнях, имеются, по крайней мере, два других преимущества мероприятий на более низких уровнях. Во-первых, многие мероприятия по ПЗПС более низкого уровня могут реализовываться обученными недипломированными специалистами. Это позволяет переложить задачи от специалистов по психическому здоровью на обученных недипломированных неспециалистов, что может снизить нагрузку на системы здравоохранения.

Во-вторых, акторы, осуществляющие мероприятия на нижних уровнях пирамиды, могут играть важную роль в выявлении и направлении к специалистам лиц, которым требуются мероприятия на более высоком уровне. Населению, пострадавшему от стихийных бедствий, обычно требуется ПЗПС в течение многих лет после бедствия, поскольку воздействие бедствий на психическое здоровье и психосоциальное благополучие может оказаться долгосрочным.¹²³ Эти мероприятия могут возникнуть или усугубиться в течение нескольких лет после бедствия, в некоторых случаях из-за кумулятивного воздействия последующих бедствий или дополнительных стрессоров. Исследования МФОККиКП выявили, что ПЗПС, однако, является ключевым пробелом в правовых, политических и плановых рамках для восстановления после бедствий¹²⁴. Поэтому необходимо

разработать гораздо более подробные положения в этой сфере. Это может быть поддержано правовыми положениями, требующими планов реагирования на стихийные бедствия и восстановления для решения вопросов в рамках ПЗПСП. Специальная политика по ПЗПСП в реагировании на стихийные бедствия и восстановлении может также играть важную роль, излагая четкое видение, подход и цели в этой области. Важно, чтобы правовые, политические и плановые положения касались не только клинических услуг в области психического здоровья, но и широкого спектра мероприятий по ПЗПСП на более низком уровне, соответствующих модели пирамиды от ВОЗ. Кроме того, важно наличие достаточно долгосрочного финансирования для государственных и негосударственных акторов, которые предоставляют услуги по ПЗПСП пострадавшему от бедствий населению.

Контрольный список. Психическое здоровье и психосоциальная помощь (ПЗПСП)

- Существует специальная политика по ПЗПСП в реагировании на стихийные бедствия и восстановлении, которая излагает четкое видение, подход и цели в этой области.
- Политика соответствует пирамидальной модели по ПЗПСП. Политика признает важность широкого спектра мероприятий по ПЗПСП на более низком уровне, включая:
 - содействие поддержке сообществам и семьям;
 - первую психологическую помощь;
 - более целенаправленные и структурированные мероприятия (например, РМ+, SOLAR).
- Закон требует, чтобы планы реагирования на стихийные бедствия и восстановления были направлены на решение вопросов по ПЗПСП, включая:
 - мероприятия по ПЗПСП, которые будут реализованы;
 - четкие роли и обязанности всех акторов, участвующих в реализации мероприятий;
 - механизмы координации для реализации мероприятий по ПЗПСП.
- Планы реагирования на бедствия и восстановления содержат четкие и подробные положения по ПЗПСП. Планы охватывают не только клинические услуги по охране психического здоровья, но и широкий спектр мероприятий по ПЗПСП на более низком уровне.

Существует достаточное долгосрочное финансирование для государственных и негосударственных акторов, которые организуют мероприятия по ПЗПСП пострадавшему от стихийных бедствий населению.

10. Перемещение населения в результате бедствий

Перемещение населения в результате стихийных бедствий означает, что люди вынуждены покидать свои дома или места обычного проживания в результате стихийного бедствия или для того, чтобы избежать воздействия непосредственной и предсказуемой опасности.¹²⁵ Хотя некоторые лица пересекают международные границы в поисках безопасности, большинство людей, перемещенных в результате стихийных бедствий, остаются в пределах одной страны. Поэтому данный раздел в основном посвящен внутреннему перемещению населения в результате стихийных бедствий. Подавляющее большинство перемещений в результате стихийных бедствий вызвано рисками, которые связаны с погодными явлениями, такими как наводнения, штормы и лесные пожары.¹²⁶ Изменение климата приводит к увеличению перемещения населения в результате стихийных бедствий, поскольку усугубляются опасности, связанные с погодными явлениями.

Ключевым аспектом управления перемещением населения в результате стихийных бедствий является разработка закона и/или политики по внутреннему перемещению, которая применяется к людям, перемещенным в результате стихийных бедствий (а также других чрезвычайных ситуаций или кризисов). Закон или политика должны соответствовать релевантным международным стандартам, включая [Руководящим принципам по внутреннему перемещению населения](#). Кроме того, управление перемещением населения в результате стихийных бедствий должно быть интегрировано в механизмы по УРБ посредством законов, политик и планов по стихийным бедствиям. Существует четыре основных компонента управления перемещением населения в результате стихийных бедствий: (a) реализация мер по снижению риска перемещения населения; (b) подготовка к реагированию на неизбежное перемещение населения; (c) реагирование на перемещение населения, когда оно происходит, путем оказания помощи и защиты перемещенных лиц; (d) поддержка перемещенных лиц для достижения долгосрочных решений, будь то в форме возвращения, интеграции на новых местах или переселения. Эти компоненты управления перемещением населения в результате стихийных бедствий могут быть интегрированы в инструменты реагирования на стихийные бедствия следующим образом.

- Предотвращение и смягчение последствий стихийных бедствий. Оценка рисков стихийных бедствий ([Раздел 2А](#)) могут включать анализ рисков перемещения населения и определять географические районы, где риск перемещения самый высокий. В свою очередь, планирование предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий ([Раздел 2В](#)) может определять меры, которые снизят риск перемещения населения в результате стихийных бедствий. Сюда можно отнести структурные меры, такие как строительство или укрепление защитной инфраструктуры (например, волнорезы, плотины) и укрепление устойчивости жилья; неструктурные меры, такие как диверсификация средств к существованию и улучшение продовольственной безопасности. Еще одной потенциальной мерой является плановое переселение населения, которое, как обсуждается далее, следует рассматривать как последнее средство, когда риск стихийных бедствий не может быть снижен до приемлемого уровня.
- Готовность, упреждающие действия и реагирование. Планы действий на случай стихийных бедствий должны определять риски и возможные масштабы перемещения населения; акторов, которые будут координировать меры реагирования на перемещение населения, роли и обязанности других акторов, упреждающие действия по сокращению перемещения и виды помощи, которая будет предоставлена перемещенным лицам. Что касается помощи, то в планах необходимо определить, как перемещенным лицам будут предоставлены приюты и жилье, базовые продукты питания и питьевая вода, соответствующая одежда, основные медицинские услуги и услуги санитарии. Чтобы учесть возможность того, что перемещенные лица не смогут быстро вернуться домой (или вообще не смогут), в планах следует не только определять условия предоставления услуг на короткий период в убежищах для экстренных случаев. В планах также следует определить, как удовлетворять потребности в среднесрочной и долгосрочной перспективе, в том числе с помощью временных решений, таких как использование модульных или разборных конструкций для жилья, школ и здравоохранения, пока идет период восстановления после бедствия.
- Восстановление после стихийных бедствий. Как обсуждалось в [Разделе 4В](#), ключевыми компонентами восстановления после стихийных бедствий являются точная оценка потребностей и разработка многосекторального плана восстановления. Оценки потребностей после стихийных бедствий могут включать анализ масштаба перемещения и потребностей

перемещенных лиц, включая как потребности в немедленной помощи, так и типы поддержки, которые потребуются для поиска долгосрочных решений. В свою очередь, планы восстановления могут описывать условия удовлетворения этих потребностей, включая определение ведущего актора, а также ролей и обязанностей других акторов. Подходы по долгосрочным решениям должны руководствоваться [Основными положениями ВОЗ по долгосрочным решениям для перемещения в результате стихийных бедствий](#). Как обсуждается далее, запланированное переселение населения может являться долгосрочным решением для перемещения в результате стихийных бедствий в случаях, когда условия слишком небезопасны для возвращения населения.

Важно отметить тот факт, что все вышеперечисленные мероприятия должны быть направлены на организацию полноценных консультаций и участия перемещенных лиц. Кроме того, помощь должна оказываться всем перемещенным лицам, независимо от гражданства или миграционного статуса.

Как указывалось ранее, запланированное переселение населения может являться мерой по снижению риска перемещения, долгосрочным решением проблемы перемещения или, в некоторых случаях, и тем, и другим. Плановое переселение населения – это запланированный процесс, в ходе которого людям помогают покинуть свои дома или места временного проживания, чтобы поселиться на новом месте. Плановое переселение обычно рассматривается как крайняя мера оказания помощи. Для того, чтобы плановое переселение привело к успешным результатам для перемещенных лиц, новое место жительства должно стать не просто “новым домом в безопасном месте”. Новое место проживания должно предоставить переселенцам средства для восстановления жизни через доступ к средствам к существованию, государственным услугам и социальным сетям. Необходимо принять правовые и политические положения о плановом переселении, чтобы обеспечить пострадавшим людям правовую защиту, возможность действовать и получать средства для восстановления нормального образа жизни. В [Руководстве по защите населения от бедствий и изменений окружающей среды путем планового переселения](#) определены типы правовых и политических положений, которые необходимо разработать.

В данном разделе основное внимание уделяется внутреннему перемещению населения в результате стихийных бедствий, на долю которого приходится большая часть перемещений. Трансграничное перемещение в результате бедствий создает сложные правовые и гуманитарные проблемы, поскольку люди, пересекающие международные границы в ответ на бедствие, как правило, не являются “беженцами”, как это определено в [Конвенции о статусе беженцев](#). Хотя международное право в области прав человека в определенных случаях может запретить возвращение трансграничных перемещенных лиц в страну происхождения. Таким лицам не предоставляется позитивного права на въезд и пребывание в другой стране. В этой связи МФОККИП рекомендует, чтобы национальное законодательство и политика поддерживали “эффективные практики”, определенные в [Повестке дня по защите трансграничных перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата](#) (широко известной как Повестка дня по защите имени Нансена). Законодательство и политики должны, среди прочего, предоставлять временный въезд и пребывание для перемещенных через границу лиц, пострадавших от бедствий; обеспечивать полное соблюдение прав человека и помощь для удовлетворения основных потребностей в течение периода их пребывания; устанавливать критерии для возвращения перемещенных в результате трансграничных бедствий лиц (такие критерии должны соответствовать международному праву); разрешать перемещенным в результате трансграничных бедствий лицам подавать заявления на возобновление или постоянное проживание или переселение в третью страну, когда условия, вызвавшие перемещение, сохраняются в течение длительного периода времени или становятся постоянными¹²⁷.

Широко признан тот факт, что стихийные бедствия являются одной из основных причин перемещения населения. Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения могут влиять на мобильность людей совершенно по-другому. Ограничения, введенные для снижения распространения заболевания, могут привести к противоположному вынужденному перемещению явлению, а именно – вынужденной неподвижности. Ограничения на пересечения границ и поездки могут привести к тому, что люди окажутся за границей без доступа к средствам к существованию или медицинскому обслуживанию. Данные ограничения также могут нанести ущерб людям, которым необходимо совершить поездку по неотложным причинам личного характера, например, для получения жизненно важной медицинской помощи, которая недоступна в их обычном месте жительства. Пограничные ограничения и ограничения на поездки могут иметь очень серьезные, потенциально

даже опасные для жизни, последствия для беженцев, лиц в поисках убежища и других людей, спасающихся от непоправимого вреда. Поэтому пограничные ограничения и ограничения на поездки должны, как правило, предусматривать четкие исключения для беженцев, лиц в поисках убежища и других лиц, спасающихся от непоправимого вреда; мигрантов и иностранных граждан, желающих репатриироваться; людей, которым необходимо совершить поездку по неотложным личным причинам.

Контрольный список. Перемещение населения в результате бедствий

Предупреждение стихийных бедствий и смягчение последствий от бедствий

- Закон требует проведения оценки риска бедствий для анализа риска перемещения и определения географических зон, где риск перемещения наиболее высок.
- Закон требует, чтобы планы действий на случай стихийных бедствий включали структурные и неструктурные меры по снижению риска перемещения.
- В текущих планах на случай стихийных бедствий четко определены меры по снижению риска перемещения в зонах высокого риска, включая структурные меры (например, защитную инфраструктуру, устойчивое жилье) и неструктурные меры (например, диверсификацию источников средств к существованию и повышение продовольственной безопасности).

Готовность к стихийным бедствиям, упреждающие действия и реагирование

- В законе четко определено, какой государственный орган отвечает за координацию помощи лицам, перемещенным в результате бедствий.
- Закон требует, чтобы планы на случай стихийных бедствий предусматривали решение проблемы
- перемещения, включая:
 - предоставление перемещенным лицам временных убежищ и постоянного жилья, необходимых продуктов питания и питьевой воды, соответствующей одежды, а также основных медицинских услуг и санитарных условий;
 - роли и обязанности различных акторов (государственных и негосударственных) в обеспечении вышеуказанной защиты и помощи.
- Существующие планы действий на случай стихийных бедствий содержат четкие и подробные положения о помощи и защите перемещенных в результате бедствия лиц. Планы касаются не только краткосрочной помощи во временных убежищах, но и помощи на более длительные периоды с использованием временных решений/методов предоставления основных услуг.

Восстановление после стихийных бедствии

- Закон требует, чтобы оценка потребностей после стихийного бедствия включала анализ масштабов перемещения и потребностей перемещенных лиц.
- Закон четко определяет, какой государственный орган отвечает за координацию усилий по оказанию помощи перемещенным лицам во время восстановления после бедствия.
- Закон требует, чтобы в планах по восстановлению были предусмотрены следующие вопросы, связанные с перемещением населения:
 - виды постоянной защиты и помощи, которые будут предоставляться перемещенным лицам до тех пор, пока не будут найдены долгосрочные решения;
 - виды поддержки, которая будет оказана перемещенным лицам для возвращения домой, интеграции на местах или переселения;
 - роли и обязанности различных акторов (государственных и негосударственных) в поддержке возвращения, интеграции на новых местах и/или переселения.

Специальные инструменты по перемещению и переселению

- Существует подробный закон и/или политика в отношении внутреннего перемещения, которые охватывают людей, перемещенных в результате бедствий (а также других кризисов или чрезвычайных ситуаций). Эта политика основана на [Руководстве по внутреннему перемещению](#).
- Существует закон и/или политика в отношении запланированного переселения, которые обеспечивают основу для проведения запланированного переселения в преддверии и в ответ на бедствие. Политика в области планового переселения соответствует [Руководству по защите людей от стихийных бедствий и изменений окружающей среды посредством планового переселения](#).

Трансграничное перемещение в результате стихийных бедствий

- Закон и политика предусматривают временный въезд и пребывание перемещенных в результате стихийных бедствий лиц, находящихся в трансграничных районах.
- Закон и политика предусматривают, что перемещенные в результате трансграничных бедствий лица должны обеспечиваться полным соблюдением прав человека и получать помощь для удовлетворения основных потребностей в течение всего периода пребывания.
- Закон и политика устанавливают критерии возвращения перемещенных в результате трансграничных бедствий лиц (такие критерии соответствуют международному праву).
- Закон и политика позволяют перемещенным в результате трансграничных бедствий лицам подавать заявления на возобновление или постоянное проживание, или переселение в третью страну, когда условия, вызвавшие перемещение, сохраняются в течение длительного периода времени или становятся постоянными.

Дополнительные источники информации

Предотвращение и смягчение последствий

- [Checklist on Law and Disaster Risk Reduction](#) (МФОККиКП и ПРООН, 2015)
- [Handbook on Law and Disaster Risk Reduction](#) (МФОККиКП и ПРООН, 2015)
- [Words into Action: Nature-based Solutions for Disaster Risk Reduction](#) (ПРООН, 2021)
- [Words into Action: Implementation Guide for Land Use and Urban Planning](#) (ПРООН, 2020)
- [Words into Action: Traditional and Indigenous Knowledges for Disaster Risk Reduction](#) (ПРООН, 2022)
- [Words into Action: National Disaster Risk Assessment](#) (ПРООН, 2017)

Готовность, упреждающие действия и реагирование

- [Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response](#) (МФОККиКП, 2019)
- [Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report](#) (МФОККиКП, 2019)
- [Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders](#) (МФОККиКП, ВОЗ, Панамериканская организация здравоохранения и МФОККиКП; 2-е издание, 2016)
- [Multi-Hazard Early Warning Systems: A Checklist](#) (Всемирная метеорологическая организация, 2018)
- [Words into Action: A Guide to Multi-Hazard Early Warning Systems](#) (ПРООН, 2023)
- [Words into Action: Enhancing Disaster Preparedness for Effective Response](#) (ПРООН, 2020)
- [Words into Action: Design and Conduct of Simulation Exercises – SIMEX](#) (ПРООН, 2020)

Восстановление

- [Disaster Recovery Framework Guide](#) (Глобальный фонд уменьшения опасности бедствий и восстановления, 2020)
- [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) (МФОККиКП, 2023)
- [Post-Disaster Needs Assessments Guidelines: Volume A](#) (Всемирный банк, Европейская комиссия и Группа развития ООН, 2013)

Качество и подотчетность

- [The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response](#) (издание от 2018)
- [Handbook of Good Practices for Preventing Corruption in Humanitarian Operations](#) (Transparency International, 2010)

Чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения

- [Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response](#) (МФОККиКП, 2022)
- [International Health Regulations \(2005\) – A Brief Introduction to Implementation in National Legislation](#) (ВОЗ, 2009)
- [International Health Regulations \(2005\) – Toolkit for Implementation in National Legislation: The National IHR Focal Point \(NFP\)](#) (ВОЗ, 2009)

- International Health Regulations (2005) – Toolkit for Implementation in National Legislation: Questions and Answers, Legislative Reference and Assessment Tool and Examples of National Legislation (ВОЗ, 2009)
- Joint External Evaluation Tool (Всемирная организация здравоохранения, 2022 г., 3-е издание)

Международная помощь при стихийных бедствиях

- IDRL Guidelines (МФОККиКП, 2007)
- IDRL Checklist (МФОККиКП, 2017)
- IDRL Model Act (МФОККиКП, УКГВ ООН и Межпарламентский союз, 2013)
- IDRL Model Emergency Decree (МФОККиКП и УКГВ ООН, 2017)

Защита маргинализированных групп и подверженных риску групп населения

- Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children (Save the Children, 2016)
- Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender- Based Violence in Disasters (МФОККиКП, 2017)
- Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster (Migrants in Countries in Crisis Initiative, 2016)
- Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (Age and Disability Consortium, 2018)
- IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings (2007)
- IASC Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings (IASC Task Force on Gender and Humanitarian Assistance, 2005)
- Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, 2018)
- Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, 2019)
- Minimum Standards on Protection, Gender and Inclusion in Emergencies (МФОККиКП, 2018)
- Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters - Global Study (МФОККиКП, 2015)
- We Need to do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters (МФОККиКП, 2020)

Перемещение в результате стихийных бедствий

- Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change (Программа защиты имени Нансена)
- Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation (2015, УВКБ, Brookings Institute, Georgetown University)
- IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (2011)
- IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons (2010)

Ссылки

¹ UNGA Res 71/276, 'Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction' UN Doc A/RES/71/276 <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_en.pdf> (adopted 2 February 2017).

² Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction, UN Doc A/71/644 (1 December 2016) <https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf> (Expert Working Group Report).

³ ADAPT Initiative and Risk-informed Early Action Partnership, 'Glossary of Early Action Terms' (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.

⁴ Adapted (with minor, non-substantive amendments) from Intergovernmental Panel on Climate Change, 'Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation' (2012)

<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 556 (in Annex II, Glossary of Terms) (IPCC 2012 Climate Change Adaptation Report).

⁵ Expert Working Group Report, above n2, 13/41.

⁶ The Nansen Initiative, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change - Volume I' (December 2015) <<https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>> 16 (Nansen Protection Agenda Volume 1).

⁷ Expert Working Group Report, above n2, 20/41.

⁸ Там же 21/41.

⁹ Там же

¹⁰ Там же

¹¹ Там же 22/41.

¹² Там же 15/41.

¹³ IFRC, Disaster Risk Management Policy: From Prevention to Response and Recovery (2020)

<https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf> 3. See also Expert Working Group Report, above n2, 15/41.

¹⁴ Expert Working Group Report, above n2, 16/41.

¹⁵ Там же 17/41.

¹⁶ Там же 18/41.

¹⁷ IFRC, Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response (2022)

<<https://disasterlaw.ifrc.org/media/361>> 6 (IFRC Law and PHE Guidance).

¹⁸ This definition was previously published by the World Health Organization on a webpage entitled 'Definitions: Emergencies' with the following URL: <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>. This webpage is no longer available. The IFRC continues to use this definition as the World Health Organization has not published any other definition of the term 'public health emergency'.

Moreover, there is no internationally agreed or endorsed definition of the term.

¹⁹ ICRC and IFRC, 'Sexual and gender-based violence: joint action on prevention and response' (Background Report to the 32nd

International Conference of the Red Cross and the Red Crescent, Geneva, October 2015)

<https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-Background-report-on-Sexual-and-gender-based-violence_EN.pdf> 1-2 (see definitions in footnote 1).

²⁰ Expert Working Group Report, above n2, 19/21.

²¹ See Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action (adopted at the World Conference on Natural Disaster Reduction, 23-27 May 1994 in Yokohama, Japan); Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (adopted by the World Conference on Disaster Reduction, 18-22 January 2005 in Kobe City, Japan).

²² Report of the Midterm Review of the Sendai Framework 2015-2030 (UNDRR, 2023) <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> 41-43 (Sendai MTR Report).

²³ Expert Working Group Report, above n2, 16/41.

²⁴ Expert Working Group Report, above n2, 15-16/41 (definition of 'disaster risk management'); UNDRR, 'Disaster risk reduction & disaster risk management' <<https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management>>.

²⁵ Expert Working Group Report, above n2, 21/41.

²⁶ Там же

²⁷ Там же 20/41.

²⁸ Там же

²⁹ IPCC 2012 Climate Change Adaptation Report, above n4, 561 (in Annex II, Glossary of Terms).

³⁰ Expert Working Group Report, above n2, 21/41.

³¹ Там же

³² ADAPT Initiative and Risk-informed Early Action Partnership, 'Glossary of Early Action Terms' (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.

³³ Expert Working Group Report, above n2, 22/41.

³⁴ Там же 21/41.

³⁵ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (adopted 18 March 2015 at the Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction) <<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> [20] (Sendai Framework).

³⁶ Adapted (with minor, non-substantive amendments) from IPCC 2012 Climate Change Adaptation Report, above n4, 556 (in Annex II, Glossary of Terms).

³⁷ Paris Agreement (adopted 12 December 2015), article 7(1).

³⁸ Resolution 4 of the 30th International Conference (2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1824?language_content_entity=en> [5]; Resolution 7 of the 31st International Conference (2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/133?language_content_entity=en> [14]-[15]; Resolution 6 of the 32nd International Conference (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1820?language_content_entity=en> [16]-[17]; Resolution 7 of the 33rd International Conference (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1822?language_content_entity=en> [10]-[11].

³⁹ IFRC, 'Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (version re-issued in 2017 with foreword from then IFRC Secretary General Elhadj As Sy)

<https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf> (IDRL Guidelines).⁴⁰ Resolution 4 of the 30th International Conference (2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1824?language_content_entity=en> [1]. Some examples of UNGA resolutions endorsing the IDRL Guidelines are UNGA Resolutions 63/141, 63/139 and 63/137 of 2008, 64/251 and 64/76 of 2009, 65/264 and 65/133 of 2010, and 72/133 and 72/132 of 2017.

⁴¹ IFRC, 'The Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (November 2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1325>> (IDRL Checklist).

⁴² IFRC, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, and Inter-Parliamentary Union, 'Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (With Commentary)' (March 2013)

<https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28English%29.pdf> (IDRL Model Act).

⁴³ IFRC and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 'Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017)

<https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/Model-Decree_EN-LR.pdf> (IDRL Model Emergency Decree).

⁴⁴ Sendai Framework, above n35, [20].

⁴⁵ Resolution 6 of the 32nd International Conference (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1820?language_content_entity=en> [9].

⁴⁶ IFRC and UNDP, 'The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction' (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1349>>.

⁴⁷ Resolution 7 of the 33rd International Conference (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1822?language_content_entity=en> [3].

⁴⁸ IFRC, 'Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report' (2023)

<<https://disasterlaw.ifrc.org/media/4230>> (IFRC Law and Disaster Recovery Report).

⁴⁹ IFRC, 'Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience: Enhancing Normative Integration between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction' (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3268>>.

⁵⁰ IFRC, 'We Need to Do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters' (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1285>>.

⁵¹ IFRC, 'Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters (Global Study)' (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>>; IFRC, 'Global study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters' (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>>.

⁵² The 38 countries are: Bhutan, Bosnia and Herzegovina, Burkina Faso, Cambodia, Colombia, Cook Islands, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finland, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italy, Kyrgyzstan, Maldives, Mexico, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Rwanda, Samoa, Seychelles, Tajikistan, Turkmenistan, Thailand, Vanuatu, Vietnam.

⁵³ IFRC, 'Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2019)

https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/20191120_IDRL_ONLINE_Sized.pdf 8, 9, 11 (referring

to the Regional Mechanism for Humanitarian Assistance in the event of Disasters of the Central American Integration System (Mec- Reg/SICA), the Guidelines on International Cooperation for Humanitarian Assistance among Andean Countries (CAPRADE), the European Union Host Nation Support Guidelines, the ASEAN Agreement on DRM and Emergency Response); IFRC, 'Progress in the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (October 2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/31-int-conference-idrl-rep-11-5-5-1-en.pdf> 9 (referring to the ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations).

⁵⁴ Expert Working Group Report, above n2, 15/41.

⁵⁵ For a detailed country-level study on this topic, see German Red Cross and Red Cross Red Crescent Climate Centre, 'Feasibility study on the potential use of cash-based social protection systems for floods' (July 2022) <https://www.anticipation-hub.org/Documents/Feasibility_Study/feasibility-study-srsp-bangladesh.pdf>.

⁵⁶ Expert Working Group Report, above n2, 13/41.

⁵⁷ The Expert Working Group's definition of "disaster" hinges on the occurrence of "hazardous events". The Expert Working Group's report specifies that the term "hazard" does not include "the occurrence or risk of armed conflicts and other situations of social instability or tension". It follows that the definition of "disaster" does not include armed conflicts and other situations of social instability or tension. See Expert Working Group Report, above n2, 13, 18, 20.

⁵⁸ For information about the key components of the rule of law see: World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index Factors' (2023)

<<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2023>>.

⁵⁹ Sendai Framework, above n35, [18(e)].

⁶⁰ See especially the list of 'Guiding principles' in paragraph 19 of the Sendai Framework.

⁶¹ To learn more about the auxiliary role, see IFRC Disaster Law, 'The auxiliary role' <<https://disasterlaw.ifrc.org/auxiliary-role>>. See also IFRC, 'Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy' (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1771>> 11-13.

⁶² For a more detailed overview of this topic, see IFRC, 'Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report' (2019) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1302>> 38-58 (DPR Synthesis Report). See also IFRC Law and Disaster Recovery Report, above n48, 44-49.

⁶³ For a more detailed overview of this topic, see IFRC Law and Disaster Recovery Report, above n48, 44-49.

⁶⁴ Andy Polacek, 'Catastrophe Bonds: A Primer and Retrospective' (*Chicago Fed Letter*, No. 405, 2018)

<<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2018/405>>.

⁶⁵ Там же

⁶⁶ Sendai MTR Report, above n22, 44-56.

⁶⁷ IFRC Law and Disaster Recovery Report, above n48, 44-49.

⁶⁸ See, eg, the IFRC's Disaster Response Emergency Fund (DREF) and its 'Anticipatory Pillar': IFRC, 'Anticipatory Pillar of the DREF'

<<https://www.ifrc.org/happening-now/emergencies/anticipatory-pillar-dref>>. See also the UN's Central Emergency Response Fund (CERF) and its Anticipatory Action Pilots: Central Emergency Response Fund, 'CERF Anticipatory Action' (11 November 2023)

<<https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/211117%20CERF%20Anticipatory%20Action.pdf>>. A further example is the FAO's Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities (SFERA), which now has an anticipatory action window: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 'Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities (SFERA) - Annual Report 2020' (2021) <<https://www.fao.org/3/cb4912en/cb4912en.pdf>> 15-19.

⁶⁹ DPR Synthesis Report, above n62, 139.

⁷⁰ IFRC, 'Project/programme monitoring evaluation guide' (2011) <<https://www.ifrc.org/document/projectprogramme-monitoring-and-evaluation-guide>> 11, 13. See also IFRC, 'Recovery programming guidance 2012' (2012)

<<https://www.ifrc.org/document/recovery-programming-guidance>> 15-17.

⁷¹ Там же

⁷² See UNFCCC, 'National Adaptation Plans 2023: Progress in the Formulation and Implementation of NAPS' (2023) <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP-progress-publication-2023.pdf>>.

⁷³ Expert Working Group Report, above n2, 21/41.

⁷⁴ Там же

⁷⁵ Там же

⁷⁶ Там же 20/41.

⁷⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change, 'Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation' (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 561 (in Annex II, Glossary of Terms).

⁷⁸ Expert Working Group Report, above n2, 14/41.

⁷⁹ Sendai Framework, above n35, 24(i).

⁸⁰ For a detailed discussion of challenges in implementing land use laws and building codes, see IFRC, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (2014) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1372>> 52-53, 55.

⁸¹ Expert Working Group Report, above n2, 21/41.

- ⁸² Там же
- ⁸³ ADAPT Initiative and Risk-informed Early Action Partnership, 'Glossary of Early Action Terms' (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
- ⁸⁴ Там же
- ⁸⁵ Там же
- ⁸⁶ Expert Working Group Report, above n2, 22/41.
- ⁸⁷ Там же 17/41.
- ⁸⁸ Example taken from: Sally Potter et al, 'The Influence of Impact-Based Severe Weather Warnings on Risk Perceptions and Intended Protective Actions' *International Journal of Disaster Risk Reduction* (Volume 30, September 2018) <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420918304011>>.
- ⁸⁹ Global Disaster Preparedness Center, 'Common Alerting Protocol Implementation' <<https://preparecenter.org/initiative/common-alerting-protocol-implementation/>>.
- ⁹⁰ Guiding Principles on Internal Displacement (adopted by the Commission on Human Rights on 11 February 1998) E/CN.4/1998/53/Add.2 <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf>> Principle 6(2)(d); IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (2011) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf> 16.
- ⁹¹ Expert Working Group Report, above n2, 21/41.
- ⁹² Там же 22/41.
- ⁹³ Там же
- ⁹⁴ Там же 6-7.
- ⁹⁵ IFRC Law and Disaster Recovery Report, above n48, 25.
- ⁹⁶ Там же
- ⁹⁷ Там же
- ⁹⁸ Expert Working Group, above n2, 13/41.
- ⁹⁹ International Health Regulations (2005), 2509 UNTS 79 (entered into force 15 June 2007) (IHR).
- ¹⁰⁰ Там же arts 5(1), 13(1), Annex 1.
- ¹⁰¹ Там же arts 4, 6.
- ¹⁰² For a discussion of this issue, see IFRC, 'Law and Public Health Emergency Preparedness and Response: Lessons from the COVID-19 Pandemic' (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3010>> 67-80.
- ¹⁰³ Там же 83-86; IFRC Law and PHE Guidance, above n17, 18-19.
- ¹⁰⁴ Expert Working Group, above n2, 19/41.
- ¹⁰⁵ Там же
- ¹⁰⁶ Some examples of UNGA resolutions endorsing the IDRL Guidelines are UNGA Resolutions 63/141, 63/139 and 63/137 of 2008, 64/251 and 64/76 of 2009, 65/264 and 65/133 of 2010, and 72/133 and 72/132 of 2017. Some examples of ECOSOC Resolutions endorsing the IDRL Guidelines are resolution 2010/1 of 2010, 2009/3 of 2009, and 2008/36 of 2008.
- ¹⁰⁷ IFRC and National Societies have jointly influenced the development of regional provisions consistent with the IDRL Guidelines including in the following instruments: the Regional Mechanism for Humanitarian Assistance in the event of Disasters of the Central American Integration System, the Guidelines on International Cooperation for Humanitarian Assistance among Andean Countries, the European Union Host Nation Support Guidelines, the ASEAN Agreement on DRM and Emergency Response, and the ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations.
- ¹⁰⁸ The 38 countries are: Bhutan, Bosnia and Herzegovina, Burkina Faso, Cambodia, Colombia, Cook Islands, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finland, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italy, Kyrgyzstan, Maldives, Mexico, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Rwanda, Samoa, Seychelles, Tajikistan, Turkmenistan, Thailand, Vanuatu, Vietnam.
- ¹⁰⁹ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Rev 1.1, 2007) <https://reliefweb.int/report/world/guidelines-use-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief-oslo-guidelines?_gl=1*1v95bwu*_ga*MTE0MTQ0MzM1NS4xNjk1OTc1MDI4*_ga_E60ZNX2F68*MTY5NjQxNzEwMi4zLjAuMTY5NjQxNzEwMi42MC4wLjA> 4.
- ¹¹⁰ Ibid.
- ¹¹¹ IFRC, 'Global study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters' (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>> 10, 59 (Effective Law and Policy on Gender Equality and SGBV Protection in Disasters). See also IFRC, 'Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters - Global study (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>> 9; IFRC, 'Ecuador country case study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters' (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1335>> 31 (Ecuador SGBV Case Study); IFRC, 'Nepal Country Case Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3093>> 46.

¹¹² Effective Law and Policy on Gender Equality and SGBV Protection in Disasters, above n111, 10, 59.

¹¹³ Там же 61; Ecuador SGBV Case Study, above n111, 31.

¹¹⁴ Inter-Agency Standing Committee Reference Group on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings,

'Guideline – Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings' (2007)

<[https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Guidelines%20on%20Mental%20Health%20and%20Psychosocial%20Support%20in%20Emergency%20Settings%20%28English%29.pdf)

[11/IASC%20Guidelines%20on%20Mental%20Health%20and%20Psychosocial%20Support%20in%20Emergency%20Settings%20%28English%29.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Guidelines%20on%20Mental%20Health%20and%20Psychosocial%20Support%20in%20Emergency%20Settings%20%28English%29.pdf)> 11.

¹¹⁵ Там же 11-12.

¹¹⁶ Там же 12-13.

¹¹⁷ Там же 13.

¹¹⁸ Там же

¹¹⁹ Australian Psychological Society and Australian Red Cross, 'Psychological First Aid: Supporting People Affected by Disaster in Australia' (2020) <<https://www.redcross.org.au/globalassets/cms-assets/documents/stories/psychological-first-aid-an-australian-guide.pdf>> 18, 19, 25.

¹²⁰ World Health Organization, 'Problem management plus (PM+): individual psychological help for adults impaired by distress in communities exposed to adversity' (Generic field-trial version 1.0, 2016) <<https://www.who.int/publications/i/item/WHO-MSD-MER-16.2>>.

¹²¹ See The National Child Traumatic Stress Network, 'About SPR' <<https://www.nctsn.org/treatments-and-practices/psychological-first-aid-and-skills-for-psychological-recovery/about-spr>>.

¹²² Meghan Louise O'Donnell et al, 'An Open Label Pilot Study of a Brief Psychosocial Intervention for Disaster and Trauma Survivors' *Frontiers in Psychiatry* (2020) <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.00483/full>>.

¹²³ Lisa Gibbs et al, '10 Years Beyond Bushfires Report 2020' (March 2021)

<https://mbspgh.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0009/3645090/BB-10-years-report_spread.pdf> 10-11; Maureen Mooney et al, 'Psychosocial Recovery from Disasters: A Framework Informed by Evidence' (2011) 40(4) *New Zealand Journal of Psychology* 26, 34; Anwar Khan, Rashid Aftab and Abdul Qayyum, 'Dynamics of Psychological Health Recovery in Post-Disaster Scenario' (2017) 10 *Abasyn Journal of Social Sciences* 109, 110-116; OPSIC, 'Action Sheet Nr.28: MHPSS in the Recovery Phase' in Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings (University of Innsbruck, Austria, 2016) 133.

¹²⁴ IFRC Law and Disaster Recovery Report, above n48, 77-78.

¹²⁵ Nansen Protection Agenda Volume 1, above n6, 16.

¹²⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, '2023 Global Report on Internal Displacement' <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/#:~:text=There%20were%2071.1%20million%20internally,as%20a%20result%20of%20disasters>> 9.

¹²⁷ Nansen Protection Agenda Volume 1, above n6, 25-26, 28-30.