



АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ПРАВОВАЯ БАЗА ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО И КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ БЕДСТВИЙ И КЛИМАТИЧЕСКИМИ РИСКАМИ



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

+CIFRC

Disaster Law

© International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2022

При указании ссылки на источник разрешается цитирование, копирование, перевод на другие языки и адаптация к местным потребностям любой части данной публикации без предварительного разрешения Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Фото на обложке: © Бенджамин Суомела / Финский Красный Крест

Свяжитесь с нами:

Запросы о коммерческом воспроизведении данной публикации следует направлять в Секретариат МФОККиКП:

Адрес: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Geneva, Switzerland

Почтовый адрес: P.O. Box 303, 1211 Geneva 19, Switzerland

Т +41 (0)22 730 42 22 | **Ф** +41 (0)22 730 42 00 | **Е** disaster.law@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)



Гондурас, 2020 г. В результате ураганов "Эта" и "Йота" в Гондурасе были разрушены многие районы страны. Секундино Ореллана показывает, что осталось от его района.

© Йоханнес Чинчилла / МФОККиКП

Целью настоящей аналитической записки является обзор роли правовой базы в поддержке эффективного и комплексного управления рисками бедствий и климатическими рисками.

Данная аналитическая записка имеет формат вопросов и ответов и посвящена следующим основным четырем темам: (1) критические функции, которые законодательство может и должно выполнять для создания условий для эффективного управления рисками бедствий (**УРБ**); (2) для эффективного УРБ требуются различные типы правовых и политических инструментов; (3) как правовая база может поддержать *комплексный* подход к УРБ и адаптацию к изменению климата (**АИК**); (4) как укрепить интеграцию между общими законами, относящимися к УРБ, и законами, относящимися к чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения. В данной аналитической записке используется определение управления рисками бедствий, принятое МФОККиКП, которое охватывает снижение риска бедствий, подготовленность, реагирование и восстановление от бедствий.¹

Данная аналитическая записка была подготовлена Программой МФОККиКП по Закону о бедствиях для семидесятой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий.² Миссия Программы МФОККиКП по Закону о бедствиях заключается в снижении уязвимости человека перед бедствиями за счет содействия принятию и осуществлению эффективных правовых и политических норм для УРБ. Программа МФОККиКП по Закону о бедствиях имеет более 20 лет опыта предоставления технических консультаций правительствам для усиления управления рисками бедствий за счет законов и политики и укрепления потенциала национальных заинтересованных сторон по законодательству о бедствиях. Программа МФОККиКП по Закону о бедствиях также является лидером по проведению исследований и разработке инновационного национального руководства по надлежащей практике.

Более подробная информация о Программе МФОККиКП по Закону о бедствиях представлена на веб-сайте [disasterlaw.ifrc.org/](https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-07/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf).

¹ МФОККиКП определяет управление рисками бедствий как "применение политики, стратегий и других мер по предотвращению новых, снижению существующих и управлению остаточными рисками бедствий (за счет подготовленности, реагирования и восстановления после бедствий), направленных на укрепление устойчивости и снижение потерь от бедствий": см. МФОККиКП, "Политика управления рисками бедствий: от предотвращения до реагирования и восстановления (2020)" <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-07/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf>.

² Данную аналитическую записку подготовила Рейчел Маклауд, старший специалист Программы МФОККиКП по закону о бедствиях.



Мадагаскар, 2022 г. Место размещения пострадавших от наводнения в Антананариву, Мадагаскар. Волонтеры занимаются подсчетом и оценкой потребностей в двенадцати пунктах размещения.
© Карен Раманатоанина, МФОККИКП

1 / КАКИЕ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫЕ ФУНКЦИИ МОГУТ ВЫПОЛНЯТЬ ЗАКОНЫ, ЧТОБЫ ОБЕСПЕЧИТЬ ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ?

Правовая база может создать архитектуру для эффективной системы по управлению рисками бедствий. Существует несколько важнейших функций, которые законы могут и должны выполнять, в том числе следующие:

- создание **общих принципов**, направляющих УРБ, а также **защиту и права**, доступные сообществам, подвергающимся риску и уязвимым группам населения;
- распределение **мандатов** на УРБ между соответствующими государственными органами, включая не только участников УРБ но и профильные ведомства;
- четкое определение соответствующих **функций и обязанностей** всех правительственных и неправительственных структур, участвующих УРБ;
- создание **координационных механизмов**, позволяющих всем участникам регулярно встречаться и обмениваться информацией;
- возложение **правовых обязанностей** на соответствующих участников по выполнению важнейших задач УРБ (например, оценка рисков, меры по предотвращению и снижению рисков, планирование в чрезвычайных ситуациях, обучение и моделирование, раннее оповещение, эвакуация и т. д.);
- создание правовых механизмов, которые будут применяться в случае крупномасштабного бедствия, а именно объявление **чрезвычайного положения/бедствия** и активизация специальных **чрезвычайных полномочий**;
- **обеспечение финансирования** для УРБ, например, за счет регулярных бюджетных ассигнований, создания специального фонда УРБ и/или создания других механизмов финансирования рисков;
- наделение полномочиями органов и организаций, ответственных за подготовленность и реагирование на бедствия, по принятию мер по **смягчению непропорционального воздействия бедствий на женщин и девочек**, включая меры по предотвращению и реагированию на сексуальное и гендерное насилие;
- предоставление сотрудникам служб реагирования особых юридических прав и защиты - **юридические льготы** - для облегчения их работы.

Хотя некоторые из вышеперечисленных функций могут выполняться на основании документов по политике и планированию, использование законов при выполнении этих функций выгодно тем, что они имеют более высокий статус и обязательную силу. Если вышеуказанные функции реализуются в рамках правовых документов, они могут создавать юридические права и обязанности, т.е. могут быть исполнены принудительно, что создает мощный стимул для реализации.



2 / КАКИЕ РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ НЕОБХОДИМЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ БЕДСТВИЙ?

В большинстве стран мира существует **основной закон о бедствиях**, который касается снижения риска, подготовленности, реагирования и восстановления после бедствий. Кроме того, в большинстве стран существует ряд сопутствующих правовых документов, таких как **нормативные акты или инструменты**, подробно регулирующие конкретные вопросы, связанные с бедствиями. В дополнение к законам о бедствиях существуют два ключевых типа правовых и политических инструментов, которые крайне важны для эффективного УРБ.

Во-первых, **инструменты политики и планирования мероприятий при бедствиях** составляют важную часть управления рисками бедствий. Эти инструменты могут дополнять законы о бедствиях: они содержат технические и операционные детали, которые невозможно и/или нецелесообразно включать в сам закон. Законы о бедствиях могут обеспечить разработку эффективных документов по политике и планированию, определяя, кто отвечает за их подготовку, какие темы они должны затрагивать и как часто они должны обновляться.

Во вторых, необходимо включение УРБ в **секторальные инструменты** (законы, политика, планы) в таких областях, как развитие, здравоохранение, образование, окружающая среда, строительство и землепользование. Например, законы о планировании землепользования могут содержать положения, запрещающие или ограничивающие новое строительство в зонах повышенного риска, тем самым предотвращая создание новых рисков бедствий. Экологическое законодательство может способствовать сохранению, устойчивому управлению и восстановлению экосистем с применением способов, снижающих риск бедствий.

При разработке эффективной правовой и политической базы для УРБ необходимо уделять внимание широкому спектру инструментов, охватывающих множество секторов. В Программе МФОККиКП по Закону о бедствиях разработано комплексное руководство по оценке и укреплению национальных законов, политики и планов, связанных с УРБ. Это руководство включает в себя следующие ключевые документы, каждый из которых был одобрен резолюцией Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца:

- Руководство по внутреннему содействию и регулированию международной помощи при бедствиях и помощи в проведении первичных восстановительных работ (известное как Руководство IDRL);
- Контрольный перечень по законодательству и снижению риска бедствий (Контрольный перечень СРБ);
- Контрольный перечень по законодательству и готовности к бедствиям и реагированию на них - (Контрольный перечень СРБ); (Контрольный перечень СРБ);
- Руководство по законодательству, подготовленности к чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения и реагированию на них (Руководство по ЧСЗ).³

3 Этот документ будет представлен на Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2023 г.



Фиджи, 2018 г. Сотрудники Красного Креста Фиджи обучают жителей деревни Уэйлотуа пониманию погодных предупреждений, проверяют наличие плана действий в чрезвычайной ситуации, комплекта первой необходимости и знание безопасных мест для эвакуации.
© Ханна Батлер / МФОККиКП

3 / КАК ПРАВОВАЯ БАЗА СПОСОБНА ПОДДЕРЖАТЬ КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ БЕДСТВИЙ И АДАПТАЦИЮ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА?

Как в теории, так и на практике существует значительное совпадение между УРБ и адаптацией к изменению климата (АИК), а также между эффективным управлением рисками бедствий и климатическими рисками. Соответственно, очень важно, чтобы правовая и политическая база обеспечивала комплексный, а не изолированный подход к УРБ и АИК. Близость УРБ и АИК привела к тому, что в некоторых странах были приняты новые документы, направленные на то, чтобы создать единую правовую и институциональную основу для решения этих проблем. Однако во многих странах УРБ и АИК остаются в сфере действия разных правовых и институциональных механизмов. В таких случаях интеграцию, тем не менее, можно обеспечить с помощью следующих мер:

- утверждение общих целей, показателей эффективности и инструментов оценки в УРБ, АИК и других соответствующих инструментах;
- принятие одинаковых сроков для разработки, пересмотра и обновления правовых, политических и плановых документов в УРБ, АИК и других соответствующих секторах;
- распределение совместной ответственности между участниками УРБ и АИК за действия, имеющие важное значение для управления рисками бедствий и климатическими рисками;
- создание единого национального фонда УРБ-АИК для облегчения комплексного планирования и реализации проектов;
- создание координационных механизмов, позволяющих участникам УРБ, АИК и другим соответствующим сторонам регулярно встречаться, обмениваться информацией и координировать свои действия;
- установление законодательных требований к участникам УРБ, касающихся рассмотрения и учета климатических рисков при разработке и реализации мероприятий по снижению рисков бедствий, обеспечению готовности, реагированию и восстановлению после бедствий.

Целесообразность этих мер, конечно, будет зависеть от контекста каждой страны и конкретных проблем, с которыми она сталкивается при принятии комплексного подхода к АИК и УРБ. Более подробные рекомендации по интеграции инструментов АИК и УРБ представлены в [Глобальном сводном отчете МФОККиКП по законодательству и политике для обеспечения устойчивости к изменению климата](#).

4 / КАК УСИЛИТЬ ИНТЕГРАЦИЮ МЕЖДУ ОБЩИМИ ЗАКОНАМИ О БЕДСТВИЯХ И ЗАКОНАМИ, НЕПОСРЕДСТВЕННО ОТНОСЯЩИМИСЯ К ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ?

Национальное регулирование чрезвычайных ситуаций в области государственного здравоохранения (ЧСЗ) и биологических опасностей неразрывно связано с регулированием других видов бедствий и опасностей. ЧСЗ, как правило, *хотя бы частично* регулируются общими законами о стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях. Однако часто разрабатываются и законы, политика и планы, относящиеся непосредственно к ЧСЗ. Важность интеграции этих двух типов инструментов признается в Бангкокских принципах: важно реализовать аспекты, связанные со здоровьем, предусмотренные Сендайской рамочной программой, которые призывают к согласованности и увязке национальных механизмов УРБ с программами, связанными с управлением рисками чрезвычайных ситуаций и бедствий для сферы здравоохранения.

Есть очевидная потребность в интеграции, но нет практического руководства, как этой интеграции достичь. Руководство МФОККиКП по готовности к чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения и реагированию на них (ЧСЗ) стремится восполнить этот пробел, предлагая практические рекомендации по интеграции инструментов УРБ и ЧСЗ. В Руководстве по ЧСЗ утверждается, что интеграция достигается, когда присутствуют определенные ключевые характеристики, том числе следующие:

- различные инструменты имеют одинаковые общие принципы и подход к управлению рисками;
- существует ясность в отношении руководящих структур, функций и обязанностей, а также механизмов координации, связанных с ЧСЗ и бедствиями без ЧСЗ;
- отсутствие конфликтов или ненужного дублирования функций и обязанностей у медицинских учреждений и организаций по УРБ при бедствиях с ЧСЗ и бедствиях без ЧСЗ;
- отсутствие конфликтов или ненужного дублирования (между медицинскими учреждениями и организациями УРБ) в организации руководства при бедствиях с ЧСЗ и бедствиях без ЧСЗ;
- медицинские учреждения имеют ясные функции и обязанности по подготовленности и реагированию на бедствия без ЧСЗ;
- организации УРБ имеют ясные функции и обязанности по подготовленности и реагированию на ЧСЗ;
- если для бедствий с ЧСЗ и без ЧСЗ используются разные координационные механизмы, то:
 - » медицинские учреждения включаются в координационные механизмы для реагирования на бедствия без ЧСЗ,
 - » организации УРБ включаются в координационные механизмы реагирования на ЧСЗ;
- при комплексном рассмотрении инструменты УРБ и ЧСЗ создают основу для всех ключевых действий по обеспечению готовности и реагирования на бедствия с ЧСЗ и без ЧСЗ — т.е. нет разрывов в действиях, которые участвующие стороны должны выполнять для подготовки и которые они имеют право выполнять для реагирования на бедствия с ЧСЗ и без ЧСЗ.

Правительства могут улучшить интеграцию между инструментами УРБ и ЧСЗ за счет анализа наличия в применимых инструментах вышеупомянутых основных характеристик и последующего проведения правовых и политических реформ для решения выявленных проблем.



Программа МФОККиКП по Закону о бедствиях работает с Национальными Обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и правительствами, чтобы укреплять управление рисками бедствий, разрабатывая законодательство, политику и процедуры, связанные с чрезвычайными ситуациями. Имея 20-летний опыт разработок и реализации законов о ЧС и политики по всему миру, мы являемся мировым лидером по правовому консультированию правительств в случае чрезвычайных ситуаций



МФОККиКП выражает благодарность Федеральному министерству Германии по экономическому сотрудничеству и развитию, чья финансовая поддержка позволила подготовить данную аналитическую записку.