



Контрольный список вопросов по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

www.ifrc.org
Saving lives, changing minds.



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

Программа МФОККиКП: закон о ЧС

Цель программы Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) в области закона о ЧС (DLP) – уменьшить уязвимость людей с помощью эффективных правовых рамок: снизить риски при ЧС и повысить правовую готовность при ЧС. Программа охватывает три основные направления:

- сотрудничество с Национальными Обществами Красного Креста и Красного Полумесяца (Национальными Обществами) и другими партнерами для оказания технической помощи правительствам по вопросам законодательства о чрезвычайных ситуациях;
- укрепление потенциала Национальных Обществ и других заинтересованных сторон в области законодательства о ЧС;
- распространение и популяризация информации, а также проведение исследований. E-mail: disaster.law@ifrc.org.



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

P.O. Box 303
CH-1211 Geneva 19
Switzerland
Телефон: +41 22 730 42 22



**Контрольный список вопросов по
законодательству о готовности к
чрезвычайным ситуациям и
реагированию на них**

Содержание

Благодарность	3
Сокращения	4
Терминология	5
Контрольный список вопросов по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них	8
Вступление	9
Цель создания контрольных вопросов	10
Как и когда использовать контрольные вопросы	10
Как отвечать на контрольные вопросы	11
Последующие действия	12
Контрольные вопросы	13
Дополнительная информация и поддержка	38
Примечания	39

Благодарность

Эти вопросы были подготовлены в рамках Программы МФОККиКП: закон о ЧС. Основные авторы данного отчета – Виктория Бэннон из Humanitarian Consulting Pty Ltd и Рейчел Маклеод из Австралийского Красного Креста. Консультация по техническим вопросам – Изабель Грейнджер, международный координатор по законодательным инициативам.

Спасибо сотрудникам Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и партнерским организациям за техническую экспертизу. Мы выражаем признательность сотрудникам МФОККиКП: Сесиль Аптель, Лудовику Арно, Паскалю Буше, Ксавьеру Каstellаносу, Габриэлю Эмери, Дэвиду Фишеру, Джеффу Франклину, Стефани Джулми, Айнур Каstellаносу, Мартину Кроттмайеру, Розмари Норт и Андрэ Роза; а также: Эрике Конти и Кьяре Меллуччи из ЕСНО; Орсоле Луссиньоли из правительства Германии; Риа Хидажат, Фридегунду Машеру, Маттихасу Ранге и Джулиане Тост из GIZ; Мириам Будген из МККК; Ане Виллеа Мариквине из Филиппинского Красного Креста; Изабель Тафвелин из Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА); и Саре Кеолцов из ЮНОПС.

МФОККиКП выражает благодарность и признательность за финансовую поддержку, оказанную Австралийским Красным Крестом, Министерством иностранных дел и торговли Австралии, Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии, Красным Крестом Нидерландов, Норвежским Красным Крестом и Министерством иностранных дел Норвегии, данного проекта.

Мы также выражаем благодарность тем, кто внес свой вклад в подготовку сводного отчета «Законодательство о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них», на основе которого был составлен данный контрольный список вопросов. Эти люди указаны в данном отчете.



Сокращения

ADB	Азиатский банк развития
CDEMA	Карибское агентство по управлению стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями
CSO	Организация гражданского общества
DLP	Программа в рамках закона о чрезвычайных ситуациях
DPR	Готовность к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них
DRM	Управление рисками при ЧС
DRR	Снижение рисков при ЧС
EWS	Система раннего оповещения
FbA	Действия на основе прогноза
FbF	Финансирование на основе прогноза
GIZ	Немецкое общество международного сотрудничества
HLP	Права на жилье, землю и имущество
IASC	МПК - Межучрежденческий постоянный комитет
ICRC	МККК Международный Комитет Красного Креста
IDRL	Международное право по реагированию на ЧС
IFRC	МФОККиКП - Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
ISO	Международная организация по стандартизации
MCII	Мюнхенская инициатива по страхованию от климатических рисков
MHM	Контроль за менструальной гигиеной
MHPSS	Психическое здоровье и психосоциальная поддержка
SGBV	Сексуальное и гендерное насилие
SoD	Состояние бедствия
SoE	Чрезвычайное положение
UAS	Беспилотные авиационные системы
UASC	Несопровождаемые и разлученные с родителями дети
UAV	Беспилотный летательный аппарат
UNDP	Программа развития Организации Объединенных Наций
UNFPA	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
UNOPS	Управление ООН по обслуживанию проектов
UNU-EHS	Университет Организации Объединенных Наций - Институт окружающей среды и безопасности человека
US	США
VAT	Налог на добавленную стоимость
WB	Всемирный банк
WHO	Всемирная организация здравоохранения

Терминология

Дети – это люди в возрасте до 18 лет. В эту категорию входят младенцы (дети в возрасте до 1 года) и подростки (лица от 10 до 18 лет) (1)

Защита детей касается «предотвращения жестокого обращения с детьми и реагирования на него, отсутствия заботы, эксплуатации и насилия в отношении детей». (2) Соответственно, термин «защита детей» не означает защиту всех прав детей, а относится к подгруппе вышеперечисленных прав. (3)

Чрезвычайная ситуация (Бедствие) – это «серьезное нарушение деятельности сообщества или общества, вызванное опасными событиями, которые влияют на уровень воздействия, уязвимости и потенциала. Это приводит к человеческим, материальным, экономическим и экологическим потерям и последствиям». (4)

Готовность к чрезвычайной ситуации относится к «знаниям и возможностям, созданным правительствами, организациями по реагированию и восстановлению, сообществами и отдельными лицами для эффективного прогнозирования, реагирования и восстановления после воздействия вероятных, неизбежных или текущих бедствий». (5)

Действия по подготовке к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (действия DPR) (6) – это общий термин для обозначения любых объектов, услуг, процессов, поставок, ресурсов, обучения, образования или информации, которые проводятся или предоставляются с целью подготовки к чрезвычайным ситуациям или реагирования на них. Термин «обычные мероприятия по DPR» относится к действиям, которые предназначены для широкой общественности, а не для одной или нескольких уязвимых групп, упомянутых в главе 9.

Субъекты по подготовке к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (субъекты DPR) – это общий термин для всех субъектов, участвующих в подготовке к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них. Это правительственные и неправительственные структуры, а также национальные, иностранные и международные субъекты. Субъекты DPR включают (но не ограничиваются ими) государственные учреждения по борьбе с бедствиями, отраслевые ведомства (например, здравоохранение и жилой сектор), военных и полицию, структуры Организации Объединенных Наций, организации гражданского общества (ОГО), Национальные Общества Красного Креста и Красного Полумесяца (Национальные Общества), организации частного сектора, научные или исследовательские институты, а также иностранные государственные структуры.

Реагирование на ЧС относится к «действиям, предпринимаемым непосредственно до, во время или сразу после возникновения чрезвычайной ситуации в целях спасения жизни, снижения ущерба здоровью, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения основных жизненных потребностей пострадавших людей». (7)

Помощь в обеспечении жильем в чрезвычайных ситуациях является общим термином для любой деятельности, направленной на оказание помощи пострадавшим от бедствий в получении безопасного и достойного жилья сразу после катастрофы. Такая помощь включает денежные гранты, инструменты, материалы и техническую поддержку для ремонта или реконструкции. Кроме того, сюда входит доступ к центрам эвакуации, помощь в аренде жилья и программы принимающих семей.

Эвакуация – временное перемещение людей и их имущества в более безопасные места до, во время или после наступления опасного события с целью их защиты. Планы эвакуации относятся к заранее подготовленным мероприятиям, позволяющим перемещать людей и их имущество в безопасные места до, во время или после возникновения опасного события. Планы эвакуации могут включать возвращение эвакуированных и варианты укрытия их на месте. (8)

Финансирование на основе прогноза – это подход, который предоставляет доступ к гуманитарному финансированию для принятия заблаговременных мер на основе метеорологического прогноза и анализа рисков, чтобы подготовиться к экстремальным погодным явлениям. Цель – предвосхитить бедствия, предотвратить их последствия, если это возможно, и уменьшить человеческие страдания и потери. (9)

Опасность – это угрожающее явление, вещество, деятельность человека или состояние, которое может привести к гибели людей, травмам или другим негативным последствиям для здоровья, порче имущества, потере средств к существованию и услуг, социальной, экономической или экологической катастрофе. Опасность бывает: климатической, биологической, геофизической, метеорологической, техногенной и антропогенной, нетехногенной и антропогенной. (10)

Мигрант – «лицо, которое покидает свое место жительства, чтобы отправиться в новые края – обычно за границу – в поисках новых возможностей или безопасных и лучших условий. Миграция бывает добровольной или вынужденной, но в большинстве случаев речь идет о сочетании выбора и ограничений».11 Это определение включает (но не ограничивается) трудовых мигрантов, мигрантов без гражданства и мигрантов, которых государственные органы считают нелегальными. Оно также охватывает беженцев и лиц в поисках убежища, хотя они представляют особую категорию в соответствии с международным правом. (12)

Люди с ограниченными возможностями – те, кто имеет хронические физические, психические, интеллектуальные или сенсорные нарушения, которые могут препятствовать их полноценному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими людьми. (13)

Плановое переселение – это запланированный процесс, в ходе которого люди или группы людей переезжают из своих домов, поселяются на новом месте и обеспечиваются необходимыми условиями, чтобы начать новую жизнь. Плановое переселение осуществляется под руководством государства в пределах национальных границ и предпринимается для защиты людей от рисков, связанных с бедствиями и изменениями окружающей среды, включая последствия изменения климата. (14)

Защита – «все действия, направленные на соблюдение прав человека в полном объеме в соответствии с буквой и духом соответствующих правовых норм (т.е. Международных норм по правам человека (IHRL), Международного гуманитарного права, Международного права по делам беженцев (IRL)». (15)

Сексуальное и гендерное насилие (SGBV) – это общий термин, используемый в рамках Движения Красного Креста и Красного Полумесяца для обозначения двух разных, но пересекающихся явлений: (i) сексуальное насилие; и (ii) гендерное насилие.16 В настоящем Контрольном списке вопросов приняты рабочие определения Движения, которые приведены ниже. (17)

- **Сексуальное насилие** относится к «преступлениям сексуального характера, совершенным против любого лица с применением силы, угрозы силой или принуждения. Принуждение может быть вызвано такими обстоятельствами, как страх насилия, принуждение, задержание, психологическое давление или злоупотребление властью. Сила, угроза применения силы или принуждение могут быть направлены против другого лица. Сексуальное насилие также включает действия сексуального характера, совершаемые в условиях принуждения или неспособности человека дать реальное согласие. К сексуальному насилию относятся изнасилование, сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность или принудительная стерилизация». (18)
- **Гендерное насилие** относится к «любому злонамеренному действию, которое приводит или может привести к физическому, сексуальному или психологическому вреду или страданиям женщины, мужчины, девочки или мальчика на основании их гендерной принадлежности. Насилие по признаку пола является результатом гендерного неравенства и злоупотребления властью. Оно включает (но не ограничивается) сексуальное насилие, домашнее насилие, торговлю людьми, принудительные или ранние браки, принудительную проституцию, сексуальную эксплуатацию и жестокое обращение». (19)

К сексуальным и гендерным меньшинствам (СГМ) относятся люди с различной сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и самовыражением, а также сексуальными особенностями. (20)

Несопровождаемые и разлученные с родителями дети (UASC) – это общий термин, который характеризует две группы детей: (i) несопровождаемых детей; и (ii) детей, разлученных с родителями.

- **Несопровождаемые дети** – это дети, которые были разлучены с обоими родителями и другими родственниками, и за которыми не присматривает взрослый, который по закону или в соответствии с обычаями несет за них ответственность. (21)
- **Разлученные с родителями дети** – это дети, разлученные с обоими родителями или со своими законными или закрепленными за ними основными опекунами, но не обязательно с другими родственниками. Разлученных детей могут сопровождать другие взрослые члены семьи.

Уязвимые группы: Следующие группы могут испытывать чрезмерное воздействие катастроф: женщины и девочки; дети, особенно несопровождаемые и разлученные; подростки и молодые взрослые; пожилые люди; люди с ограниченными возможностями; мигранты, перемещенные лица и беженцы; коренное население; этнические и расовые меньшинства; сексуальные и гендерные меньшинства. Для краткости эти группы называются «уязвимыми группами». Но в зависимости от обстоятельств более точно их можно назвать: имеющие «особые потребности», «подверженные риску» или «уязвимые».

Контрольный список вопросов по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них

1

Устанавливают ли законы вашей страны надежные институциональные рамки для обеспечения готовности к чрезвычайной ситуации и реагированию на нее?



2

Поддерживают ли законы вашей страны реализацию эффективной стратегии по финансированию риска катастроф?



3

Обладают ли законы вашей страны четкими полномочиями и ресурсами, чтобы планировать действия в чрезвычайных ситуациях и информировать людей с помощью тренингов, образовательных программ и упражнений?



4

Помогают ли законы вашей страны проводить эффективное раннее оповещения о ЧС и принимать своевременные меры, чтобы снизить последствия катастроф?



5

Установлены ли в законодательстве вашей страны «чрезвычайное положение» и «состояние бедствия», которые учитывают различные степени и виды риска?



6

Предусматривают ли законы вашей страны соответствующие правовые механизмы для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них?



7

Существуют ли в законодательстве вашей страны всесторонние нормы для решения проблемы перемещения людей в случае бедствий и планового переселения людей?



8

Предусмотрены ли в законодательстве вашей страны меры по решению общих проблем, возникающих в контексте помощи при предоставлении жилья в связи с правами на жилье, землю и собственность?



9

Предусмотрены ли в законодательстве вашей страны меры по защите уязвимых групп в рамках мероприятий по обеспечению готовности к ЧС и реагированию на нее?



10

Предусмотрены ли в законодательстве вашей страны меры по поддержке качества и отчетности, а также по предотвращению мошенничества и коррупции в сфере готовности и реагирования?



Вступление

Катастрофы приводят к массовым человеческим страданиям и потерям. Только в 2018 году Международная база данных по бедствиям зарегистрировала 315 геофизических и климатических событий, в результате которых 11, 804 человека погибли, более 68,5 миллионов человек пострадали по всему миру, а экономический ущерб составил 131,7 миллиардов долларов США.²² Несмотря на постоянное совершенствование внутренних систем готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них (DPR) страны все еще сталкиваются со множеством проблем в борьбе с последствиями катастроф в отношении людей и экономики. Это, вероятно, будет усугубляться в результате изменения климата.

Законы, стратегии и институциональные механизмы должны играть решающую роль в поддержке всех аспектов управления рисками при ЧС (DRM), включая снижение риска бедствий, готовность к ним и реагирование, а также содействие международной помощи, когда масштабы бедствия превышают национальные возможности. Это было отражено в ключевых международных документах, таких как Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (Сендайская рамочная программа).

МФОККиКП на протяжении многих лет активно занимается этими вопросами и разработала ряд важных руководств и инструментов, чтобы ознакомить лиц, принимающих решения, с международными стандартами и правовыми рамками, улучшить внутреннее законодательство и устранить правовые барьеры, которые препятствуют эффективному снижению риска и управлению бедствиями. К основным из них относятся:

- Руководство по содействию и регулированию на национальном уровне международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ (Руководство IDRL);
- Типовой закон в рамках Международного права по реагированию на ЧС (IDRL), (разработанный совместно с МПС и УКГВ) и Типовой указ о чрезвычайных ситуациях (разработанный совместно с УКГВ);
- Контрольный список по содействию и регулированию международной помощи при ЧС и помощи в проведении первичных восстановительных работ (Контрольный список IDRL)
- Контрольный список вопросов по праву в области снижения рисков при ЧС (Контрольный список DRR) и Руководство по праву в области снижения рисков при ЧС (оба документа разработаны совместно с ПРООН).

По многочисленным просьбам Национальных Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (Национальных Обществ) МФОККиКП приступила к реализации данного проекта с целью разработки Контрольного списка вопросов по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (Контрольный список DPR), чтобы оказать техническую помощь правительствам, Национальным Обществам и другим заинтересованным лицам укрепить законы, касающиеся готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них (DPR), которые не были представлены в предыдущих инструментах. Тема восстановления будет рассмотрена в будущих исследованиях и поэтому не включена в этот документ.

Данный Контрольный список опирается на Глобальный сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (Сводный отчет), в котором содержится подробная правовая база и практические примеры, составляющие основу вопросов Контрольного списка.

Сводный отчет был подготовлен на основе двух конкретных источников:

- Обзор литературы: Обзор литературы по 10 темам, которые являются неотъемлемой частью готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них (DPR), где определены и кратко обобщены главные ресурсы по каждой теме, включая международные правовые материалы, научные книги и статьи, отчеты и практические примеры, а также существующие руководства, стандарты и рекомендации;
- Аналитические обзоры: Аналитические обзоры национальных законов, имеющих отношение к готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), проведенные в 20 выбранных странах²³, которые представляют широкий спектр географических регионов, рисков бедствий и уровней человеческого развития.

Сводный отчет и обзор литературы доступны на сайте Программы закона о ЧС www.ifrc.org/dl.

Цель составления контрольных вопросов

Контрольный список вопросов о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) содержит приоритетный список из десяти основных вопросов, которые рекомендуется рассмотреть законодателям, должностным лицам, отвечающим за исполнение действий, и тем, кто оказывает им поддержку, например, Национальным Обществам, чтобы их законы эффективно содействовали проведению мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR). Он охватывает не только специальные законы по управлению рисками при ЧС (DRM), но и другие отраслевые законы и нормативные акты, которые важны на разных уровнях правительства, при управлении финансами и ресурсами, а также при использовании юридических средств и защиты.

Контрольный список DPR создан, чтобы:

- вносить ясность по ряду ключевых законодательных вопросов, влияющих на своевременность и эффективность действий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR);
- служить в качестве инструмента оценки при пересмотре законов и стратегий на национальном и местном уровнях для повышения эффективности действий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR);
- предоставить руководство по улучшению национальных правовых и политических программ; привести их в соответствие с существующими международными стандартами, включая Сендайскую рамочную программу.

Важно понимать, что данный контрольный список не является всеобъемлющим.

Существует множество различий в структуре законодательной и политической базы в разных странах. Контрольный список по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) не является предписывающим по характеру требуемых поправок или реформ, но скорее подчеркивает некоторые вопросы законодательства, которые необходимо решать. В частности, вопросы и рекомендации о том, что должно быть включено в «закон», не обязательно относятся к отдельному нормативному акту, а скорее к любому применимому законодательству (т.е. к соответствующей правовой базе в целом). Это часто относится к местному законодательству (например, штатов или провинций), особенно в федеральных округах, где значительные полномочия, связанные с обеспечением готовности к ЧС и реагированием на них, закреплены за этим уровнем власти. Кроме того, в зависимости от контекста страны и правовой традиции, некоторые из рекомендаций по конкретной теме более уместно включить в стратегию, процедуры или планы, а не в закон. В приведенных ниже вопросах были сделаны некоторые предположения о том, какие области более характерны для правовых, а не политических инструментов. Но это следует проверять в соответствии с национальным контекстом.

Контрольный список также предлагает более широкие секторальные инструменты, которые нужно использовать при анализе, и отсылает к соответствующим разделам Сводного отчета, где представлены дополнительные рекомендации, полезные инструменты и ссылки.

Как и когда нужно использовать этот контрольный список

Соображения и рекомендации, содержащиеся в Контрольном списке DPR, актуальны для всех участников процесса подготовки к ЧС и реагирования на нее (DPR) и могут быть реализованы следующими способами:

- национальными органами власти, поддерживающими их лицами и организациями в целях пересмотра и укрепления соответствующих национальных законов, стратегий, планов и процедур, связанных с готовностью к ЧС и реагированием на нее на национальном уровне;
- в рамках планирования готовности, проведения упражнений по имитации ЧС или для информирования участников операций о правовых барьерах, с которыми можно столкнуться;
- в качестве самостоятельного продукта при проведении дискуссий и консультаций в этой области, будь то правительствами, местными властями, Национальными Обществами или местными и международными участниками.



Контрольный список DPR поможет странам более детально определить:

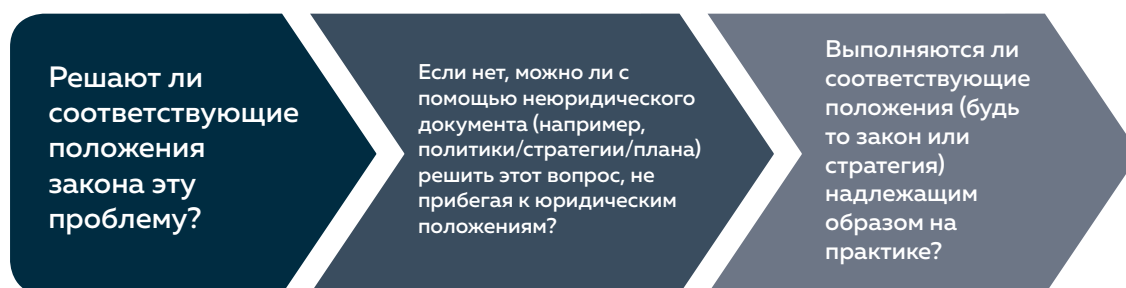


Методология использования Контрольного списка DPR должна быть адаптирована к условиям каждой страны, ее конституционной структуре и соответствующим потребностям. Хотя инициатором процесса может выступить один человек или организация, исчерпывающие ответы на вопросы Контрольного списка DPR потребуют тщательного анализа и консультаций с участием целого ряда заинтересованных сторон. В некоторых случаях существующие механизмы, такие как национальные платформы по управлению бедствиями, снижению риска или изменению климата могут осуществлять такой анализ, позволяя различным членам участвовать в исследовании и консультациях. Комитеты, проектные группы и программы, ориентированные на готовность к ЧС и реагирование на нее, могут также включить Контрольный список DPR в свою работу.

Как отвечать на вопросы из контрольного списка

Контрольный список DPR состоит из десяти общих вопросов, которые помогут всесторонне проанализировать правовую базу страны в отношении ее готовности к ЧС и реагирования на нее. Каждый раздел содержит краткое обоснование, а также список наводящих подвопросов и список возможных отраслевых законов и стратегий, которые можно использовать в процессе анализа.

По каждому из подвопросов рекомендуется провести следующий трехэтапный анализ:



Чтобы получить общую оценку по каждому вопросу, необходимо рассматривать результаты по каждому вопросу в свете местного контекста, учитывая различия на национальном и местном уровнях. Особые потребности и пробелы, выявленные в ходе оценки, можно оставить для дальнейшего рассмотрения.

Последующие действия

У каждой законодательной базы по готовности к ЧС и реагированию на нее будут как сильные, так и слабые стороны. Контрольный список DPR поможет законодателям и другим организациям проанализировать свои законы и выявить области, в которых законы и стратегии нуждаются в обновлении, или где требуется новое законодательство. Там, где были выявлены пробелы и слабые места, полезно провести следующие мероприятия:

- изучить конкретные вопросы или области права; провести консультации с широким кругом заинтересованных сторон, особенно на местном уровне;
- внести поправки в существующие законы и стратегии, чтобы более эффективно решать вопросы готовности к ЧС и реагирования на нее или обеспечить согласованность между разными законами и стратегиями;
- разработать новые законы и стратегий для заполнения любых пробелов.

Там, где требуется новое законодательство, предлагаются подходы для его разработки и мониторинга, которые помогут обеспечить его эффективную реализацию. Это:

- вовлечение широкого круга заинтересованных сторон в процесс разработки, включая активное участие всех соответствующих министерств и структур власти, профильных экспертов и практиков, организаций гражданского общества, частного сектора, отдельных лиц, женщин, молодежи, людей с ограниченными возможностями и уязвимых групп населения;
- разработка плана по реализации, который включает ресурсы, обучение и развитие потенциала, основные этапы и сроки;
- определение ролей и обязанностей, особенно в области мониторинга и оценки прогресса для документирования проблем и достижений в реализации;
- проведение мероприятий на всех уровнях для повышения осведомленности и реализации новых и существующих правовых и стратегических положений, например, общественных информационных сессий и коммуникационных мероприятий.

Контрольные вопросы

Устанавливают ли законы вашей страны надежные институциональные рамки для обеспечения готовности к чрезвычайной ситуации и реагированию на нее?

Для эффективной подготовки к любым видам ЧС и реагированию на них требуется прочная институциональная база. Каждое учреждение, реализующее меры по готовности к ЧС и реагированию на нее, должно иметь мандат, в котором четко прописаны его роли и обязанности, а также то, как они соотносятся с функциями других учреждений. По закону, если эти организации существуют на субнациональном уровне, у них должны быть достаточные полномочия и ресурсы для выполнения своих мандатов. Как было отмечено, закон, устанавливающий соответствующие рамки, может действовать на национальном или субнациональном уровнях, или на обоих, в зависимости от конституционной системы и традиций каждой страны.

Закон, регулирующий меры по обеспечению готовности к ЧС и реагированию на нее (Закон DPR), должен отражать интересы общества и правительства. Он должен обеспечивать участие всех соответствующих государственных структур на всех уровнях власти, включая отраслевые ведомства (например, здравоохранение, жилье, миграция, сельское хозяйство, развитие и т.д.), вооруженные силы, органы социальной защиты и полиции, метеорологические службы, правозащитные организации и омбудсменов. Кроме того, закон DPR должен вовлекать в процесс все необходимые неправительственные структуры, в том числе организации гражданского общества, Национальные Общества, частный сектор, СМИ, научные и исследовательские институты и, что особенно важно, представителей уязвимых групп населения.

Аналогично государственным учреждениям, закон должен четко определить роли и обязанности неправительственных субъектов, которым будет предоставлена наивысшая степень участия и ответственности в соответствии с их ресурсами и возможностями. Чтобы обеспечить скоординированный подход к DPR, закон должен создать координационные механизмы, объединяющие соответствующие правительственные и неправительственные субъекты. Координационные органы должны проводить регулярные встречи, в том числе в период, когда нет активного реагирования.

Законы о ЧС должны учитывать особые потребности, связанные с гендерными вопросами и уязвимыми группами населения, а также основные гуманитарные принципы и права человека, которые имеют отношение к лицам, пострадавшим от бедствий. Это защита прав человека (например, права на пищу, воду, санитарные условия, жилье), право на гуманитарную помощь, запрет на дискриминацию в отношении людей, пострадавших от стихийных бедствий, запрет на дискриминацию во всех видах деятельности, связанной с готовностью к ЧС и реагированием на нее, а также признание особых потребностей уязвимых групп.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

А. Наводящие подвопросы

i. Институциональный мандат

- a. Предусматривает ли закон создание организаций, обладающих четким мандатом в области DPR?
- b. Четко ли в законе определены роли и обязанности учреждений, занимающихся проведением мероприятий DPR при всех угрозах?
- c. Охватывают ли мандаты учреждений, занимающихся DPR,
 - все юрисдикции, от местного до национального уровня (как по горизонтали, так и по вертикали)
 - ;- все типы опасностей, включая медленно развивающиеся и внезапно возникающие опасности;
 - все виды действий по управлению рисками при ЧС (DRM) (стратегия, операции и т.д.)?



ii. Субнациональные институты

- a. Создает ли закон институты DPR в субнациональных юрисдикциях?
- b. Предоставляет ли закон субнациональным учреждениям необходимые полномочия и ресурсы (активы, финансовые и людские ресурсы) для выполнения их мандатов по DPR, включая ресурсы для наращивания потенциала?

iii. Участие

- a. Создает ли закон многосторонние структуры или институты для DPR, такие как консультационные и координационные органы, форумы и платформы?
- b. Предусматривает ли закон участие всех типов заинтересованных сторон в многосторонних институтах и разработке соответствующей стратегии и подзаконных актов?
- c. Четко ли в законе определены роли и обязанности неправительственных субъектов и организаций гражданского общества в DPR?
- d. Предоставляет ли закон неправительственным субъектам и гражданскому обществу максимальную степень участия и ответственности, которые соответствуют их ресурсам и возможностям?

iv. Координация

- a. Установлены ли в законе механизмы координации деятельности по DPR?
- b. Обязывает ли закон включать в состав координационных механизмов представителей всех соответствующих правительственных и неправительственных субъектов?
- c. Требуется ли закон, чтобы координационные органы проводили регулярные встречи, в том числе в период, когда не проводится операция по активному реагированию?
- d. Создает ли закон координационные механизмы для всех типов бедствий, включая ядерные и медицинские чрезвычайные ситуации?

v. Принципы и защита

- a. Предусматривают ли законы о ЧС соответствующие меры защиты прав человека или ссылаются на них?
- b. Предусматривают ли законы о ЧС права на гуманитарную помощь и предметы первой необходимости или ссылаются на них?
- c. Признают ли законы о ЧС особые потребности уязвимых групп населения при DPR и конкретизируют их?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением рисками при ЧС / управлением чрезвычайными ситуациями/ социальной защитой / гуманитарной помощью;
- Правами человека / противодействием дискриминации / гуманитарной помощью;
- ЧС в области здравоохранения, ядерной энергетики и других секторах;

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 1, Раздел G.

2. Поддерживают ли законы вашей страны реализацию эффективной стратегии по финансированию риска катастроф?

Достаточное финансирование – важное требование для поддержки деятельности по готовности к ЧС и реагирования на нее. Тем не менее, слишком часто правительства, организации и сообщества не имеют необходимых ресурсов, чтобы справиться с растущим числом, частотой и масштабами бедствий, с которыми они сталкиваются. Международное сообщество доноров также сталкивается с проблемами, связанными с нехваткой финансирования, при этом приоритет отдается немедленному реагированию, а не долгосрочным, но более экономически эффективным мерам для предотвращения катастроф или снижения риска их возникновения.

Чтобы наилучшим образом использовать ограниченные ресурсы, правительствам следует разработать комплексную стратегию финансирования риска бедствий, которая включает меры, соответствующие различным уровням риска: от предотвращения катастроф до восстановления, а также облегчает доступ к внешнему финансированию рисков:

- для сегмента с более низкими затратами/рисками, включающего небольшие по масштабам или частые бедствия, финансирование может поступать из национального и местного государственных бюджетов, резервов на случай чрезвычайных ситуаций, специальных фондов и национальных систем по финансированию рисков;
- для сегмента средних затрат/рисков, который охватывает более масштабные и менее частые бедствия, меры включают предоставление кредитов, займов и грантов из внешних источников на случай ЧС;
- для сегмента с высокими затратами/рисками, например, бедствий с низкой вероятностью, но с тяжелыми последствиями, механизмы финансирования могут предусматривать международные инструменты передачи риска, такие, как программы объединения рисков и региональные или глобальные схемы страхования.

Крайне важно, чтобы стратегии по финансированию риска катастроф также поддерживались законодательством, которое позволяет получить доступ к потокам финансирования своевременно и действенно, а также иметь достаточные гарантии для обеспечения прозрачности и отчетности. Разработчики законов и стратегий должны также рассмотреть вопрос о том, как законодательство может лучше содействовать использованию программ по выдаче наличных денег и ваучеров в чрезвычайных операциях, финансированию на основе прогнозов (FbF), которое позволяет заблаговременно выделять средства на реагирование до наступления события, и поддерживать адаптивную социальную защиту, которая использует существующие программы и механизмы социальной защиты для направления финансовой помощи уязвимым людям до и после бедствий. Правительствам, которые хотят использовать преимущества региональных или международных схем страхования или объединения рисков, потребуется провести анализ правовой базы во многих областях на предмет соответствия возможных реформ требованиям страховщиков.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

А. Наводящие подвопросы

і. Выделение средств из национального и местного бюджета

- а. Предусматривает ли закон выделение средств из годового бюджета на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, и если да, то:
 - выделяется ли достаточное финансирование для покрытия, как минимум, текущих расходов на организационные мероприятия и покрытие рисков бедствий низкого сегмента;
 - выделяются ли отдельные средства на обеспечение готовности к ЧС и реагирования к ней;
 - выделяется ли финансирование местным органам власти (или требуется, чтобы деньги выделялись за счет местной администрации);
 - выделяется ли финансирование местным сообществам, включая разные группы интересов?





b. Предусматривает ли закон создание специальных фондов или резервов на случай чрезвычайных ситуаций, таких как фонды на случай экстренных или непредвиденных обстоятельств, и если да, то:

- определяет ли он отдельные фонды для уменьшения рисков, обеспечения готовности и реагирования;
- допускаются ли взносы из внешних источников;
- включает ли закон положения о пополнении?

c. Устанавливает ли закон институциональные механизмы с четкими ролями и обязанностями для мониторинга и управления фондами Готовности к ЧС и реагированием на нее (DPR)/Управления рисками при ЧС (DRM)?

d. Предусматривает ли закон четкие и упрощенные процедуры для финансирования на основе прогноза (FbF) или быстрого выделения средств в случае бедствия, в том числе при отсутствии объявления Чрезвычайного положения или состояния бедствия в стране?

e. Обеспечивает ли закон надлежащую прозрачность и гарантии против нецелевого использования средств?

ii. Национальное финансирование рисков бедствий

- a. Предусматривает ли закон или стратегия финансирование рисков бедствий с помощью механизмов, которые поддерживают затраты на DPR/DRM через сочетание государственных и частных источников, таких как системы страхования или перестрахования на случай бедствий и системы стимулирования снижения риска (налоги, сборы, освобождения от налогов, субсидии, гранты).
- b. Признает ли закон или стратегия особые потребности уязвимых групп при финансировании рисков бедствий?

iii. Международные гранты, займы и кредиты

- a. Устанавливает ли закон или стратегия критерии для получения международных средств в виде грантов, займов и кредитов на случай непредвиденных обстоятельств для поддержки деятельности по управлению рисками при ЧС (DRM)?
- b. Способствует ли закон получению международных средств благодаря обеспечению надежного финансового управления, подотчетности, отчетности и систем аудита?

iv. Международное финансирование рисков

- a. Предусматривает ли закон или стратегия участие в международных схемах финансирования рисков, таких как объединение рисков или схемы перестрахования?
- b. Требуется ли закон или стратегия проводить комплексный анализ риска бедствий и финансовых рисков в качестве предварительного условия для участия в международных схемах финансирования рисков?
- c. Способствует ли закон доступу к международным схемам финансирования рисков, обеспечивая надежные DPR/DRM, институциональные, финансовые, подотчетные, отчетные и аудиторские системы?

v. Инструменты финансового реагирования

- a. Предусматривает ли закон или стратегия использование программ по выдаче наличных денег и ваучеров потерпевшим людям во всех секторах?
- b. Предусматривает ли закон или стратегия предварительное финансирование, исходя из прогнозов, чтобы заранее выделить средства на реагирование, пока не наступили последствия катастрофы?
- c. Предусматривает ли закон или стратегия адаптацию программ и механизмов социальной защиты, чтобы направлять помощь до и после возникновения бедствий, в частности, для удовлетворения потребностей уязвимых групп населения?



В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения/ гуманитарной помощью
- Банковским делом
- Страхованием
- Международными денежными переводами
- Социальной защитой
- Борьбой с коррупцией и мошенничеством
- Управлением на разных уровнях власти

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 2, Раздел Е.

3. Обладают ли законы вашей страны четкими полномочиями и ресурсами, чтобы планировать действия в чрезвычайных ситуациях и информировать людей с помощью тренингов, образовательных программ и упражнений?

Планирование действий на случай непредвиденных обстоятельств – один из компонентов комплексной подготовки к ЧС. Оно включено в существующие процессы, такие как планирование реагирования на ЧС и разработка стратегий. Законодательство должно предоставлять четкий мандат на планирование действий на случай непредвиденных обстоятельств, в том числе распределять роли и обязанности по выполнению основных задач на национальном и субнациональном уровнях. Разработка планов действий на случай непредвиденных обстоятельств требует участия всех соответствующих секторов (включая сообщество), а также государственного и частного сектора в зависимости от контекста и характера ожидаемых бедствий. Законодательство также должно выделять ресурсы как на разработку, так и на эффективное осуществление этих планов и предусматривать развитие программ по обеспечению непрерывности бизнеса, в частности, для критической инфраструктуры, принадлежащей государству и частному сектору.

Грамотные планы действий на случай непредвиденных обстоятельств должны основываться на всестороннем анализе рисков, включая остаточные риски, а также на гендерном анализе и анализе уязвимости. Планы действий на случай непредвиденных обстоятельств должны охватывать все сектора и предусматривать управление людскими и финансовыми ресурсами, а также процедурами координации и коммуникации. Планы должны хорошо уметь адаптироваться к непредвиденным событиям и учитывать новые риски, связанные с изменением климата.

Важный компонент готовности – осведомленность на всех уровнях общества. Это можно осуществить, в частности, с помощью тренингов, образовательных программ и упражнений. Законодательством должны быть определены структуры, отвечающие за организацию этих программ на всех уровнях общества – на уровне правительства, местных организаций, университетов, частных организаций и Национального Общества. В частности:

- **Тренинги:** Закон и стратегия должны предусматривать и устанавливать минимальные стандарты, содержание и необходимые ресурсы, включая обязательное обучение навыкам первой помощи, в соответствии с передовой международной практикой для программ обучения специалистов, включая персонал, занимающийся ликвидацией последствий бедствий и спасательными работами, и местное население. Программы обучения должны предоставлять целевой аудитории информацию о преобладающих рисках бедствий, протоколах и планах по безопасности и действиям в чрезвычайных ситуациях; о том, чего следует ожидать во время бедствия, о роли различных участников DPR, а также информацию о правах, ролях и обязанностях до, во время и после бедствия. Программы не должны быть одноразовыми: необходимо организовать курсы повышения квалификации для лиц, уже прошедших обучение. Важно, чтобы в составе участников любых тренингов было равное количество женщин, мужчин и представителей уязвимых групп населения конкретного сообщества.
- **Образование:** Признавая важную роль, которую играют школы, дети и молодежь, законодательство и стратегия должны предусматривать мероприятия по DPR в начальной, средней и старшей школе, включая повышение осведомленности и создание гендерно сбалансированных школьных комитетов, а также школьных бригад, проводить анализ школьных рисков, разрабатывать планы действий и организовывать школьные учения против возможных угроз. Другие программы по информированию и образованию должны быть направлены на детей и молодежь, не посещающих школу.
- **Имитационные упражнения и тренировки:** Законодательство и стратегия должны предусматривать проведение имитационных упражнений и тренировок с участием профессиональных спасателей и персонала по оказанию помощи и школ в рамках обеспечения готовности школ и широкой общественности. Учения способствуют распространению информации в сообществе о планах на случай непредвиденных обстоятельств с помощью практических упражнений. Имитационные упражнения не только демонстрируют спасателям и персоналу по оказанию помощи их роль во время бедствия, они также дают возможность оценить эффективность планов на случай непредвиденных обстоятельств.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:



А. Наводящие подвопросы

i. Планирование на случай непредвиденных обстоятельств

- a. Предоставляет ли закон четкие полномочия государственным учреждениям разрабатывать и регулярно обновлять планы действий на случай непредвиденных обстоятельств?
 - Если да, то подготовлены ли планы действий на случай непредвиденных обстоятельств и обеспечены ли они достаточными ресурсами на всех уровнях власти?
 - Если да, то предписывает ли закон, чтобы в разработке планов действий на случай непредвиденных обстоятельств участвовали представители всех неправительственных организаций и гражданского общества
 - Если да, то учитывают ли планы действий на случай непредвиденных обстоятельств разные опасные риски, гендерный анализ и анализ уязвимости, включая оценку климатических рисков?
 - Если да, требует ли закон разработки плана по непрерывности бизнеса, в частности, в отношении критической инфраструктуры и частного сектора?

ii. Тренинги, образование, имитационные упражнения и тренировки

- a. Обеспечивает ли закон необходимыми ресурсами и возможностями для обучения навыкам готовности к чрезвычайным ситуациям, включая оказание первой помощи?
- b. Способствует ли закон и стратегия повышению осведомленности и проведению мероприятий по DPR в начальной, средней и старшей школе, а также в рамках других информационных и образовательных программ, ориентированных на детей и молодежь, не посещающих школу?
- c. Способствует ли закон и стратегия проведению учений и других имитационных мероприятий?
 - Если да, то используются ли они для информирования или улучшения планирования действий на случай непредвиденных обстоятельств?
- d. Обеспечивает ли закон и стратегия, чтобы уязвимые группы в равной степени получали выгоду от наращивания потенциала, образования, тренингов, упражнений и других имитационных мероприятий?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения/ гуманитарной помощью
- Законами, регулирующими деятельность муниципальных органов власти
- Административными законами
- Защитой детей, инвалидов и гендерной защитой
- Оценкой рисков / составлением списка рисков
- Мониторингом/ Оценкой
- Конституционными законами

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 3, Раздел D.

4. Помогают ли законы вашей страны проводить эффективное раннее оповещения о ЧС и принимать своевременные меры, чтобы снизить последствия катастроф?

С середины 2000-х годов международное сообщество все больше признает важность систем раннего оповещения (EWS) и своевременных действий. Это помогает снизить последствия бедствий. Эффективные EWS состоят из четырех важных взаимосвязанных компонентов:

- (1) развития информации о риске бедствий на основе комплексного анализа опасностей и оценки рисков;
- (2) мониторинга и прогнозирования опасностей с использованием высококачественного оборудования и принятых научных методологий;
- (3) передачи и распространения достоверных, своевременных, точных, четких и действенных предупреждений;
- (4) готовности реагировать на полученные предупреждения на всех уровнях.

Каждый из четырех компонентов EWS очень важен: сбой в работе любого из них приводит к отказу системы в целом. Разработка EWS должна вовлекать уязвимые группы населения – людей с нарушенной и ограниченной мобильностью, женщин и пожилых людей, – чтобы удовлетворить их потребности.

Концепция «раннего оповещения – своевременных действий» в настоящее время является основополагающим принципом Управления рисками при ЧС (DRM). Ее суть – в принятии мер до возникновения опасности, исходя из предупреждений, а не в реагировании на нее после того, как все произошло. Практическим проявлением «раннего оповещения – своевременных действий» являются Действия на основе прогноза (FbA), которые инициируют своевременные шаги, когда прогнозируемое событие превышает заранее определенную силу и вероятность (например, 70-процентная вероятность циклона третьей категории). Основа FbA – в том, что упреждающие действия, как правило, более эффективны в борьбе с последствиями бедствий, а также более экономичны, чем меры по непосредственному реагированию.

Положительные результаты пилотных и мелкомасштабных программ FbA требуют от лиц, принимающих решения, серьезно подумать, как реализовать FbA с помощью законодательства и политики. Лицам, принимающим решения, следует разрабатывать стратегии, которые официально утверждают «раннее оповещение – своевременные действия» в качестве руководящего принципа действия своих систем по управлению рисками при ЧС (DRM) и определяют механизмы FbA в качестве ключевого инструмента для его реализации. Руководители также должны поручить соответствующим государственным структурам разработать механизмы FbA. В целом FbA нужно интегрировать в существующее планирование, а не создавать параллельные процессы.

Эвакуация – это важная и хорошо зарекомендовавшая себя форма своевременных действий, которые часто применяются в национальных законах и стратегиях о ЧС. Однако в местном законодательстве и стратегиях по-прежнему не предусмотрена помощь при эвакуации людям, которые не могут это сделать самостоятельно. К ним относятся: инвалиды или больные; маленькие дети и пожилые люди; заключенные; бедные или уязвимые группы населения, не имеющие частного транспорта. Местные законы и внутренняя политика часто не предусматривают помощь в эвакуации домашних животных и домашнего скота, которые угрожают жизни людей и оказывают пагубное психосоциальное и экономическое воздействие на пострадавшее от бедствия население.

Планы по эвакуации должны учитывать оба этих вопроса, чтобы обеспечить безопасность людей и их животных во время бедствий. Они должны содержать меры по защите перемещенных в результате бедствий лиц, предупреждению сексуального и гендерного насилия в приютах и эвакуационных центрах и быть связаны с другими действиями и планами правительства, направленными на предоставление возможности перемещенным лицам вернуться домой, интегрироваться в местное сообщество или переселиться в другое место после эвакуации.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:



A. Наводящие подвопросы

i. Системы раннего оповещения

- a. Четко ли в законе определены роли и обязанности всех субъектов, ответственных за анализ опасностей, оценку рисков, мониторинг и прогнозирование опасностей, а также составление и распространение предупреждений?
- b. Создает ли закон координационные механизмы для вышеупомянутых субъектов EWS?
- c. Устанавливает ли закон стандарты для систематического сбора, обмена и оценки информации о рисках и данных, относящихся к опасностям, воздействию, уязвимости и потенциалу?
- d. Учитываются ли люди с нарушенной или ограниченной мобильностью, женщины и пожилые люди при сборе данных, и активно ли они участвуют в планировании и разработке EWS?
- e. Четко ли в законе прописаны связи между EWS на всех уровнях, от национального до местного, а также те, которые применимы к трансграничным опасностям?

ii. Информация о риске бедствий

- a. Предусматривает ли закон анализ опасностей и оценку рисков для всех угроз во всех географических районах?
- b. Требуется ли закон проведения оценок риска, чтобы определить степень воздействия угрозы на население, уязвимость и потенциал подверженных риску людей, а также на инфраструктуру и экономические сектора?
- c. Требуется ли закон, чтобы список опасностей и информация о рисках были доступны для всех?

iii. Мониторинг и прогнозирование

- a. Предусматривает ли закон мониторинг и прогнозирование для всех видов угроз во всех географических регионах?
- b. Выделяет ли закон достаточное финансирование агентствам по мониторингу и прогнозированию на приобретение и поддержание высококачественного оборудования, помещений и компетентный персонал?

iv. Ранние оповещения

- a. Требуется ли закон или политика от агентств, ответственных за составление предупреждений, включать информацию о воздействии угроз и четкое практическое руководство по борьбе с ними?
- b. Устанавливает ли закон или политика стандартные процессы для подготовки и публикации предупреждений, которые доступны для всех, особенно для наиболее уязвимых слоев населения?
- c. Требуется ли закон или политика от ведомств, ответственных за публикацию предупреждений, чтобы они:
 - использовали разные каналы связи для распространения предупреждений;
 - использовали обратную связь, чтобы подтвердить получение предупреждений;
 - реализовывали планы по охвату наиболее подверженных риску людей и тех, кто проживает в удаленных районах?
- d. Предусматривает ли закон или политика создание программ по раннему оповещению сообщества?
- e. Обязывает ли закон частные телекоммуникационные компании распространять предупреждения по запросу и бесплатно?



v. Своевременные действия

- a. Устанавливает ли закон или политика «раннее оповещение – своевременные действия» в качестве руководящего принципа для Управления рисками при ЧС (DRM)?
- b. Интегрированы ли Действия на основе прогноза (FbA) в существующие процессы планирования в той степени, в которой закон или политика предписывают их предпринимать или реализовывать?

vi. Эвакуация

- a. Обязывает ли закон или политика правительственные субъекты, осуществляющие действия по Готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), разрабатывать комплексные планы по эвакуации с использованием анализа опасностей и оценок рисков?
- b. Требуется ли закон или политика, чтобы планы по эвакуации содержали меры по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями и другим уязвимым группам, включая беременных женщин?
- c. Требуется ли закон или политика от правительственных субъектов, осуществляющих действия по Готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), включать домашних животных и домашний скот в планы по эвакуации?
- d. Предусматривает ли закон или политика создание соответствующих эвакуационных центров, где будет оказана защита перемещенным из-за бедствий лицам, в том числе от сексуального и гендерного насилия, и поддержка долгосрочных решений?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения / гуманитарной помощью

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 4, Раздел Е.

5. Установлены ли в законодательстве вашей страны «чрезвычайное положение» и «состояние бедствия», которые учитывают различные степени и виды риска?

Чрезвычайное положение (ЧП) и состояние бедствия (СБ) являются правовыми механизмами для реагирования на стихийные бедствия. Объявление ЧП/СБ означает переход к чрезвычайному правовому режиму, характеризующемуся особыми чрезвычайными полномочиями и механизмами управления.

Право объявлять ЧП обычно закреплено в конституции страны и осуществляется лицами или организациями на высшем уровне правительства. Как правило, ЧП вводится в случае экстремальных или непредвиденных ситуаций, представляющих угрозу для жизни, например, угрозу национальной безопасности, общественному порядку или конституционному строю. В отличие от этого, СБ обычно предусмотрено в законодательстве, а полномочия по объявлению СБ часто возлагаются на местные органы власти или отраслевые учреждения. В значительной степени точный характер ЧП и СБ зависит от политической и конституционной структуры страны и ее профиля риска бедствий.

Невозможно или нецелесообразно строго предписывать форму, которую должны принимать ЧП и СБ в разных странах. Лица, принимающие решения, должны предусмотреть целый ряд ЧП и СБ, которые учитывают разные степени и типы рисков, а не полагаться только на введение ЧП. Кроме того, законы, регулирующие ЧП и СБ, должны четко определять: (i) юридические основания для объявления ЧП; (ii) лицо или организацию, ответственных за объявление ЧП (соответствующие полномочия для объявления ЧП); (iii) последствия объявления ЧП; (iv) когда можно объявлять ЧП (заранее или после того, как произошло бедствие).

Очень важно, чтобы во время проведения ЧП/СБ существовали гарантии, обеспечивающие прозрачность и отчетность действий правительства, верховенство права, сохранение демократических институтов и защиту прав человека. Закон должен предусматривать правовой или законодательный надзор при объявлении ЧП и СБ и за решениями или действиями, предпринятыми во время ЧП и СБ. Кроме того, закон должен позволять правительству ограничивать права человека или ущемлять их во время проведения ЧП и СБ только в той степени, в какой это допустимо в соответствии с международным законодательством в области прав человека.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

А. Наводящие подвопросы

i. Чрезвычайное положение (ЧП) и состояние бедствия (СБ)

- a. Устанавливает ли закон диапазон ЧП, подходящих для разных сценариев бедствий, которые подходят к разным уровням и видам риска?
- b. Предусматривает ли закон ЧП для реагирования на чрезвычайные или непредвиденные ситуации?
- c. Четко ли в законе определены:
 - юридические основания для объявления ЧП и СБ для каждого типа;
 - лицо или организация, ответственные за объявление ЧП или СБ;
 - механизмы управления и правительственные полномочия, которые возникают после объявления каждого типа ЧП и СБ;
 - сроки объявления ЧП и СБ: можно ли вводить ЧП в качестве упреждающей меры, если риск достаточно серьезен, вероятен и близок в рамках упреждающих действий?



ii. Гарантии, прозрачность и отчетность

- a. Требуется ли закон, чтобы при объявлении ЧП указывалось его правовое основание, территориальный охват и продолжительность, а также чрезвычайные полномочия, которые будут предоставлены правительству во время ЧП и СБ?
- b. Требуется ли закон, чтобы соответствующие полномочия для объявления ЧП «вступали в силу по совету» или «по требованию» другой организации (например, учреждений по управлению бедствиями или местных органов власти)?
- c. Запрещает ли закон правительству ограничивать права человека или ущемлять их во время проведения ЧП и СБ только в той степени, в какой это допустимо в соответствии с международным законодательством в области прав человека?
- d. Предусматривает ли закон эффективный правовой и законодательный надзор при объявлении ЧП и СБ и за решениями или действиями, предпринятыми во время ЧП и СБ?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Конституционным законодательством
- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения / гуманитарной помощью
- Правами человека / гражданскими правами

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 5, Раздел F.

6. Предусматривают ли законы вашей страны соответствующие правовые механизмы для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них?

Эффективные действия по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) требуют такой правовой базы, которая облегчает работу гуманитарных организаций и устраняет ненужные расходы и бюрократические барьеры, которые могут отпугнуть отдельных лиц и организации от участия в этой важной работе. Основные аспекты, которые нужно учесть в законодательстве:

- Волонтеры – основа деятельности по реагированию на бедствия. Но и они сталкиваются с правовой неопределенностью, в частности, в отношении их правового статуса, здоровья и безопасности, страхования, ответственности, вознаграждения, доступа к обучению и надлежащего управления.
- Требования к лицензированию профессиональной деятельности, которые могут стать существенным препятствием для специалистов при оказании помощи в чрезвычайной ситуации, особенно в тех случаях, когда нормативы различаются в разных регионах страны. Наиболее распространенные препятствия возникают перед медицинскими специалистами при получении ими разрешения на оказание медицинской помощи и выписку рецептов, а также вопросы ответственности и медицинского страхования. Аналогичные проблемы возникают и у других специалистов, участвующих в ликвидации последствий бедствий, таких как инженеры, специалисты по обследованию зданий и учителя.
- Вопросы ответственности, которые могут служить сдерживающим фактором для отдельных лиц и организаций участвовать в гуманитарной деятельности по спасению жизни людей. Гражданская или уголовная ответственность может возникать в результате причинения случайного ущерба, травмы или смерти в результате деятельности по реагированию в чрезвычайных ситуациях или неспособности предпринять определенные действия. Такая защита от ответственности крайне важна при условии, что она сочетается с необходимостью для пострадавших иметь надлежащую правовую защиту за понесенные убытки.
- Использование беспилотных летательных аппаратов (UAVs) или дронов, которые все чаще используются в рамках Готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), чтобы быстро и с минимальными затратами провести оценку ущерба, выявить местонахождение перемещенного населения и иногда – для транспортировки товаров. Их использование порождает целый ряд правовых и нормативных проблем, включая их регистрацию, сертификаты летной эксплуатации, использование воздушного пространства и другие вопросы безопасности и правового регулирования, связанные с использованием беспилотных летательных аппаратов, включая этические аспекты использования беспилотников в гуманитарных условиях.
- Защита данных и конфиденциальность – ключевой вопрос для сектора управления бедствиями – поднимает правовые вопросы о процессе сбора, передачи и защиты данных. Использование персональных данных очень важно для обеспечения эффективной готовности и реагирования, но должно быть основано на необходимости и соответствовать государственным нормативам по защите частной жизни. В идеале следует разработать специальные правила для работы при ЧС.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Волонтеры

- а. Дает ли закон ясность в отношении правового статуса, объектов, страхования, исключений и стандартов обучения, применимых к волонтерам в условиях чрезвычайных ситуаций?





ii. Профессиональное лицензирование

- a. Предусматривает ли закон автоматическое признание или ускоренные процедуры для признания профессиональных квалификаций в пределах национальных границ?
- b. Предусматривает ли закон освобождение от НДС и других налогов, относящихся к деятельности местных организаций по Готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), особенно в отношении предоставления ими товаров, оборудования, имущества и услуг?

iii. Налоговые льготы

- a. Предусматривает ли закон налоговые льготы для стимулирования готовности к бедствиям и смягчению ущерба от них для отдельных лиц и частных организаций?

iv. Ответственность

- a. Обеспечивает ли закон разумную защиту лиц и организаций, добросовестно выполняющих свою работу, включая ограничение ответственности или установление предельного размера ущерба или компенсации, предоставляя при этом возможность лицам и сообществам добиваться разумного возмещения убытков и ущерба, когда это оправдано?

v. Лицензирование беспилотных летательных аппаратов (UAVs)

- a. Содержит ли закон четкую правовую основу для гуманитарного использования беспилотников или ссылается ли закон на Кодекс поведения и руководящие принципы гуманитарного использования беспилотных летательных аппаратов (UAV) и Циркуляр Международной организации по гражданской авиации о беспилотных летательных системах (UAS)?

vi. Защита данных и конфиденциальность

- a. Содержит ли закон ясность в отношении использования и защиты персональных данных в чрезвычайных ситуациях, включая разрешение конкретным организациям, в том числе Национальным Обществам, использовать и хранить такие данные в рамках своих основных операций?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Волонтерством, трудоустройством, налогообложением, охраной труда и техникой безопасности, страхованием, иммиграцией, социальным обеспечением, благотворительными организациями
- Требованиями к профессиональному лицензированию в различных секторах, включая медицину и здоровье, инженерное дело, преподавание, юридические услуги
- Налогообложением
- Гражданской и государственной ответственностью, уголовным кодексом
- Воздушными транспортными средствами
- Защитой данных, конфиденциальностью

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 6, Раздел Н.

7. Существуют ли в законодательстве вашей страны всесторонние нормы для решения проблемы перемещения людей в случае бедствий и планового переселения людей?

Бедствия и риски бедствий являются основными катализаторами перемещения населения, особенно в условиях меняющегося климата, который характеризуется все более тяжелыми метеорологическими угрозами.

Перемещение в результате бедствий происходит, когда люди вынуждены покинуть свои дома или места своего проживания из-за бедствия или для того, чтобы избежать надвигающегося бедствия. В 2018 г. число внутренне перемещенных лиц в результате бедствий достигло 17,2 миллиона человек, а число перемещенных из-за конфликтов составило 10,8 миллионами человек 24. Большинство людей, перемещенных в результате стихийных бедствий, являются внутренне перемещенными, однако некоторые из них пересекают государственные границы, чтобы оказаться в безопасности. Как на национальном, так и на международном уровне существуют значительные пробелы в законодательстве по защите перемещенных лиц, особенно детей и женщин.

Чтобы устранить эти пробелы, лица, принимающие решения, должны разработать всеобъемлющий юридический и политический документ, чтобы снизить риск перемещения из-за бедствий и защитить перемещенных людей.

В некоторых ситуациях бедствия или риски бедствий настолько серьезны, что требуют запланированного переселения людей или групп людей из их домов или мест временного проживания в новое место. Опыт сообществ, связанный с запланированным переселением, – преимущественно негативный из-за недостаточного участия сообщества, выбора неподходящих мест и низкого бюджета на переселение. Для решения уникальных и сложных проблем, возникающих при плановом переселении, лица, принимающие решения, должны разработать всеобъемлющую правовую и политическую основу для проведения успешного и достойного планового переселения в соответствии с международным правом.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

А. Наводящие подвопросы

i. Переселение в результате бедствия

- Предусматривает ли закон или стратегия снижение риска перемещения в результате стихийных бедствий?
- Включают ли законы или стратегии, касающиеся внутреннего перемещения, лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий и последствия изменения климата?
- Предусматривает ли закон или стратегия планирование на случай непредвиденных обстоятельств для внутренних перемещений, вызванных бедствиями и последствиями изменения климата?
- Предусматривает ли закон идентификацию, въезд, пребывание и права лиц, пересекающих границу, в соответствии с законодательством о правах человека?
- Предусматривает ли закон или стратегия защиту и помощь перемещенным в результате бедствия лицам, пересекающим границу, а также перемещенным уязвимым группам, для обеспечения их основных потребностей во время пребывания в стране?
- Предусматривает ли закон критерии для определения того, когда и при каких обстоятельствах лица, перемещенные в результате бедствий и пересекающие границу, могут быть возвращены?

ii. Планируемое переселение

- Предусматривает ли закон или стратегия комплексную основу для проведения запланированного переселения?





b. Если да, то включает ли эта схема положения:

- устанавливающие, что запланированное переселение должно использоваться в качестве крайней меры и осуществляться с соблюдением прав человека;
- предоставляющие потенциально переселяемым лицам право юридически оспорить запланированное переселение;
- обязывающие привлекать к планируемому переселению всех пострадавших лиц, включая переселенцев и принимающее население;
- требующие, чтобы планируемое переселение улучшало или сохраняло источники существования и уровень жизни переселяемых лиц и принимающего населения;
- требующие, чтобы запланированное переселение не оказывало отрицательного эффекта на людей, проживающих в непосредственной близости от районов, из которых переселяются люди?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения/ гуманитарной помощью/изменением климата
- Иммиграцией / беженцами и лицами, ищущими убежище
- Внутренним перемещением населения / переселением
- Планированием землепользования / неформальными поселениями/ городскими поселениями
- Правами человека

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 7, Раздел D.

8. Предусмотрены ли в законодательстве вашей страны меры по решению общих проблем, возникающих в контексте помощи при предоставлении жилья в связи с правами на жилье, землю и собственность?

Бедствия могут как создавать, так и усугублять проблемы, связанные с правами на жилье, землю и имуществом (HLP).

Одна из проблем заключается в том, что гуманитарные и правительственные организации иногда используют «обеспечение гарантий владения жильем» в качестве критерия для предоставления экстренной помощи в виде жилья. Такой акцент на обеспечении гарантий на владение жильем в качестве критерия для экстренной помощи является проблематичным, поскольку он приводит к дискриминации потенциальных бенефициаров на основании их статуса владения жильем до бедствия, а не на основании потребностей. По возможности, законодательство или стратегия не должны требовать от людей, пострадавших от стихийных бедствий, предоставления доказательств права на владение жильем, чтобы иметь возможность получить экстренную помощь.

В обстоятельствах, когда оценка гарантий владения землей считается необходимой, метод ее проведения должен отражать местную систему прав на жилье, землю и имущество (HLP). В обстоятельствах, когда формальное право собственности на землю не является преобладающим или это единственная форма гарантированного землевладения, или в обстоятельствах, когда документы на право земельной собственности и границы собственности были уничтожены, закон и стратегия должны оценивать гарантию владения на основе местных критериев, земельного картирования и других методов, а не только официальных правоустанавливающих документов на землю (например, арендная плата или земельный налог).

Гуманитарные и правительственные организации также часто требуют от потенциальных бенефициаров предоставления документов, удостоверяющих личность, или документов на землю в качестве условия для получения убежища. При ЧС это бывает невыполнимо: у многих людей документы испорчены, потеряны или уничтожены. Для решения этой проблемы в законе должны быть прописаны процедуры, ускоряющие замену документов на землю и удостоверяющих личность для лиц, пострадавших от бедствия.

Еще одна проблема, связанная с жильем, землей и имуществом (HLP), которая часто возникает при ЧС, – нехватка земли для временного и экстренного размещения. Законодателям следует наделять правительство полномочиями, чтобы быстро и на время изымать землю и здания для этих целей, если это необходимо. Важно, однако, чтобы подобные полномочия не нарушали конституционные права и права человека. Также необходим строгий контроль за выполнением этих действий, чтобы предотвратить произвольное и несправедливое вмешательство в права частной собственности.

Еще одной проблемой, связанной с жильем, землей и имуществом (HLP), которая может возникнуть во время бедствий, является использование школ в качестве эвакуационных центров или убежищ после бедствия. Это не только нарушает непрерывность образования, но может иметь негативные последствия для физического и психосоциального состояния детей. Поэтому лицам, принимающим решения, следует рассматривать использование школ в качестве убежища лишь в крайнем случае и на очень короткое время, когда нет другой альтернативы.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Равный доступ к помощи по предоставлению убежища при чрезвычайных ситуациях

- Есть ли в законе или стратегии, регулирующих оказание помощи по предоставлению жилья в чрезвычайных ситуациях, дискриминация на основании статуса владения жильем?
- Разрешает ли закон демонстрировать или проверять право владения с помощью местных методов, земельного картирования и других критериев, а не только официальных правоустанавливающих документов на землю (например, арендной платы или земельного налога)?



- c. Установлены ли в законе процедуры оформления незарегистрированного или неофициального землевладения, особенно в отношении женщин? Если да, то доступны ли эти процедуры? Являются ли они простыми и быстрыми?

ii. Сохранение доступа к важным документам

- a. Предусматривает ли закон или стратегия обучение широкой общественности практическим мерам, как сохранить доступ к важным документам во время бедствий?
- b. Устанавливает ли закон или стратегия процедуры ускоренной замены документов, удостоверяющих личность и право собственности на землю, которые были потеряны, повреждены или уничтожены во время бедствий?
- c. Предусматривает ли закон или стратегия замену документов лицам, пострадавшим от бедствий, бесплатно?
- d. Предусмотрены ли законом процедуры признания, по крайней мере, на временной основе, прав на владение и пользование землей, которые были выявлены и задокументированы в ходе местной проверки и процесса картирования земель?

iii. Земля и здания для экстренного и временного убежища

- a. Наделяет ли закон правительство полномочиями временно реквизировать землю и здания для экстренного и временного размещения во время бедствий?
- b. Если да, то контролируется ли этот процесс, чтобы свести к минимуму вмешательство в права частной собственности?

iv. Использование школ в качестве убежищ в чрезвычайных ситуациях

- a. Предусматривает ли закон, что школы могут быть использованы в качестве убежища в чрезвычайных ситуациях только в крайнем случае на короткий срок, когда нет реальной альтернативы?
- b. Предусмотрены ли законом альтернативные места, которые можно использовать для экстренного размещения?
- c. Есть ли в законе практические меры по обеспечению непрерывности образования в ситуациях, когда невозможно избежать использования школ для экстренного размещения?

В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения / гуманитарной помощью
- Жильем / землей / имуществом / землеустройством / территориальным планированием
- Конституционным законодательством / правами человека

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 8, Раздел Е.

9. Предусмотрены ли в законодательстве вашей страны меры по защите уязвимых групп в рамках мероприятий по обеспечению готовности к ЧС и реагированию на нее?

Катастрофы могут сильно затронуть следующие группы населения: людей с ограниченными возможностями, женщин и девочек, пожилых людей, людей, живущих в незарегистрированных и не нанесенных на карту поселениях, коренные народы, бездомных, мигрантов, перемещенных лиц, беженцев и лиц без гражданства. Для краткости эти группы в совокупности называются «уязвимыми группами» несмотря на то, что в зависимости от обстоятельств, точнее было бы назвать их «имеющие особые потребности», «подверженные риску» или «уязвимые».

Закон или стратегия должны содержать меры по включению уязвимых групп в деятельность по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) и их защите.

Эти меры включают (но не ограничиваются):

запрет на дискриминацию; обязанность правительственных субъектов определять, планировать, составлять бюджет, проводить мониторинг и оценку конкретных потребностей уязвимых групп; сбор данных и разбивка их по полу, возрасту и инвалидности, а также по контексту (сельский, городской, пригород); обязательное участие уязвимых групп во всех аспектах деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR); и обязательное планирование на случай непредвиденных обстоятельств при сексуальном и гендерном насилии (SGBV), для защиты детей и заботы о несопровождаемых и разлученных с родителями детей (UASC). Кроме того, понимая, что восстановление социальных связей после бедствия очень важно для повышения жизнестойкости сообществ, законодательство должно включать положения о розыске и воссоединении семей.

Оказание услуг по сохранению психического здоровья и психосоциальной поддержке (ПЗПСП) является важной потребностью всех пострадавших от бедствий, а не только уязвимых групп населения. Это объясняется тем, что катастрофы вызывают эмоциональные страдания, как в форме нарушений психического здоровья (например, тревога, депрессия), так и в виде непатологического стресса (например, горе, страх, гнев). В законе должно быть предусмотрено планирование действий на случай непредвиденных обстоятельств для ПЗПСП во время бедствий, включая оказание психологической первой помощи, базовой клинической психиатрической помощи и бесперебойное снабжение людей основными психотропными препаратами.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

А. Наводящие подвопросы

i. Общие меры по вовлечению уязвимых групп и их защите

Недопущение дискриминации

- Защищает ли закон от всех форм дискриминации во всех аспектах деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR)?
- Признает ли закон права и особые потребности уязвимых групп населения во время бедствий?
- Содержит ли закон общие обязательства для лиц, помогающих в ликвидации последствий стихийных бедствий, по защите и вовлечению уязвимых групп в деятельность по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR)?

Потребности уязвимых групп населения

- Предусматривает ли закон или стратегия, что при проведении оценки рисков, потребностей и уязвимости, а также при разработке планов действий на случай непредвиденных обстоятельств выявляются уязвимые группы и их конкретные потребности?
- Предусматривает ли закон или стратегия, что процессы планирования определяют ключевые действия, ресурсы и обязанности, чтобы удовлетворять потребности уязвимых групп?
- Предусматривает ли закон или стратегия, что уязвимые группы участвуют в оценке и планировании?
- Предусматривает ли закон или стратегия, что восстановление семейных связей – элемент реагирования во время бедствия, где используются услуги Национального Общества в его роли помощника государственных структур в гуманитарной области?



Сбор и защита данных с разбивкой по категориям

- a. Предусматривает ли закон или стратегия сбор и защиту данных, разбитых по полу, возрасту и инвалидности при оценке риска, уязвимости и потребностей?
- b. Предусматривает ли закон или стратегия сбор и защиту данных, разбитых по полу, возрасту и инвалидности в связи с участием в деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), перемещением в результате бедствий, воздействием бедствий и случаев сексуального и гендерного насилия (SGBV)?
- c. Предусматривает ли закон или стратегия сбор и защиту данных о рисках, уязвимости и оценке потребностей, разделенных по контексту (сельский, городской, пригород)?

Обучение и повышение осведомленности

- a. Требуется ли закон или стратегия от всех государственных служб реагирования на чрезвычайные ситуации (включая отраслевые ведомства, полицию и армию) участвовать в обучении по вопросам особых потребностей уязвимых групп?

Участие уязвимых групп населения

- a. Обязывает ли закон организации с заинтересованными сторонами привлекать к работе представителей уязвимых групп?
- b. Обязывает ли закон субъектов деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) проводить прямые консультации с уязвимыми группами и содействовать их конструктивному участию в разработке, планировании, реализации, мониторинге и оценке всех аспектов деятельности?
- c. Устанавливает ли закон или стратегия квоты или целевые показатели для найма представителей уязвимых групп на работу в качестве государственных служащих в учреждения, занимающиеся деятельностью по готовности к ЧС и реагированию на нее (DPR)?
- d. Предусматривает ли закон или стратегия мониторинг, оценку и публичную отчетность по вопросам участия и вовлечения уязвимых групп в деятельность по готовности к ЧС и реагированию на нее (DPR)?

Противодействие сексуальному и гендерному насилию (SGBV)

- a. Предусматривает ли закон или стратегия планирование действий на случай непредвиденных обстоятельств для борьбы с сексуальным и гендерным насилием (SGBV) во время бедствий?
- b. Требуется ли закон или стратегия, чтобы жилье после бедствия было спланировано и управлялось таким образом, чтобы предотвратить и смягчить сексуальное и гендерное насилие (SGBV)?
- c. Требуется ли закон или стратегия, чтобы все государственные службы экстренного реагирования участвовали в обучении по вопросам сексуального и гендерного насилия (SGBV)?

ii. Конкретные меры по вовлечению и защите уязвимых групп населения

Женщины, девочки, подростки и молодые взрослые)

- a. Указаны ли в планах на случай непредвиденных обстоятельств во время бедствий основные действия, ресурсы и обязанности в отношении полового и репродуктивного здоровья и контроля за менструальной гигиеной?
- b. Способствует ли закон или стратегия гендерному равенству и поощряет ли женщин и девочек выполнять руководящие роли и принимать решения?



Дети

- a. Предусматривает ли закон или стратегия планирование на случай непредвиденных обстоятельств для защиты детей во время бедствий?
- b. Предусматривает ли закон или стратегия планирование на случай непредвиденных обстоятельств для оказания заботы о несопровождаемых и разлученных с родителями детях (UASC) во время бедствия, включая следующие важные действия:
 - снижение риска разлуки детей с родителями и опекунами;
 - определение местонахождения, идентификация и регистрация несопровождаемых и разлученных с родителями детей (UASC);
 - обеспечение и мониторинг альтернативных форм ухода за несопровождаемыми и разлученными с родителями детьми (UASC);
 - поиск и проверка семей;
 - содействие воссоединению и интеграции семей?

Пожилые люди и лица с ограниченными возможностями

- a. Предписывает ли закон, чтобы все мероприятия по готовности к ЧС и реагированию на нее (DPR) были доступны для людей с физическими, сенсорными, интеллектуальными или психосоциальными нарушениями?
- b. Прописаны ли в планах действий на случай непредвиденных обстоятельств основные шаги, ресурсы и обязанности в отношении пожилых людей и людей с ограниченными возможностями?

Сексуальные и гендерные меньшинства

- a. Требуется ли закон или стратегия, чтобы информация о сексуальной и гендерной идентичности собиралась, хранилась и была утилизирована безопасным способом?
- b. Какие действия в планах действий на случай непредвиденных обстоятельств при стихийных бедствиях нужно предпринимать, какие ресурсы задействовать и кто отвечает за то, чтобы у представителей сексуальных и гендерных меньшинств был безопасный доступ к жилью, воде, санитарии и гигиене после стихийного бедствия?

Мигранты, перемещенные лица и беженцы; расовые и этнические меньшинства

- a. Требуется ли закон или стратегия, чтобы мероприятия по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) осуществлялись на разных языках, в разных форматах (например, в печатных, аудиоматериалах, инфографике) и средствах массовой информации (например, официальных, неофициальных)?
- b. Требуется ли закон или стратегия участия мигрантов, перемещенных лиц и беженцев в разработке планов и стратегий по предотвращению, подготовке и восстановлению после бедствий?

Представители коренных народов

- a. Запрещает ли закон перемещение коренных народов с их земель, кроме как с их свободного, предварительного и осознанного согласия?

iii. Психическое здоровье и психосоциальная поддержка (ПЗПСП)

- a. Предусматривает ли закон или стратегия планирование ПЗПСП на случай непредвиденных обстоятельств во время бедствий?
- b. Предусматривают ли планы действий на случай непредвиденных обстоятельств следующие важные действия:
 - проведение оценки психического здоровья и психосоциальных проблем;
 - обучение персонала и волонтеров навыкам ПЗПСП;
 - распространение информации о методах преодоления стресса среди населения;
 - оказание психологической первой помощи лицам, пережившим сильный стресс;
 - предоставление базовой клинической психиатрической помощи пострадавшим с патологическим стрессом;
 - обеспечение бесперебойного снабжения необходимыми психотропными препаратами?



В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения/ гуманитарной помощью
- Здравоохранением / лекарствами
- Защитой детей / детским трудом / детскими браками/похищением детей / торговлей детьми / жестоким обращением с детьми
- Усыновлением/удочерением/ патронатным воспитанием/ сиротами
- Образованием
- Иммиграцией / беженцами и лицами, ищущими убежища
- Предотвращением сексуального насилия / насилием в семье / насилием в отношении женщин
- Конфиденциальностью / защитой данных
- Правами человека / борьбой с домогательствами / борьбой с дискриминацией

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 9, Раздел D.

10. Предусмотрены ли в законодательстве вашей страны меры по поддержке качества и отчетности, а также по предотвращению мошенничества и коррупции в сфере готовности и реагирования?

Срочность и хаос, вызванные бедствиями, создают серьезные проблемы при обеспечении качества и отчетности в деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR), что требует внедрения минимальных стандартов качества, а также надежных систем оценки, мониторинга и анализа. Катастрофы также создают возможности для недобросовестных лиц совершать мошенничество или заниматься коррупцией. Для борьбы с ними требуется адекватный, но умеренный контроль.

Все субъекты, участвующие в реагировании на бедствия, при оказании помощи должны ориентироваться на минимальные стандарты качества и планировать их достижение. Местные власти должны разработать минимальные стандарты по обеспечению продовольствием, водой, санитарно-гигиенических условий, медицинских услуг и жилья во время бедствий. Такие стандарты должны отражать Минимальные стандарты проекта Сфера (Sphere Minimum Standards). Действительно, руководители могут использовать Минимальные стандарты в качестве отправной точки и адаптировать их к культурным особенностям и реальной обстановке.

Для обеспечения качественного реагирования на бедствие и восстановления после него важно провести тщательную и своевременную оценку потребностей, потерь и ущерба после бедствия. Это связано с тем, что для того, чтобы планировать и проводить эффективную деятельность по реагированию и восстановлению, необходима точная информация о характере и масштабах потребностей, потерях и ущербе, в каком именно месте. Закон или стратегия должны санкционировать и назначать институциональную ответственность за:

- быструю оценку потребностей, которую следует проводить сразу после бедствия;
 - оценку ущерба и потерь;
 - постоянную оценку потребностей, которую следует проводить на протяжении всего этапа реагирования. При проведении оценок необходимо учитывать гендерные аспекты и разнообразие, обеспечивать последовательность и согласованность между секторами, а также мониторить ответные меры, чтобы при необходимости корректировать планы.
- Для обеспечения отчетности и обучения важны мониторинг и оценка деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR). Это нужно для сбора информации и ее анализа, необходимые для: (i) обеспечения отчетности субъектов перед заинтересованными сторонами за результаты их деятельности; (ii) совершенствования будущей стратегии и практики на основе полученных уроков из прошлого опыта; (iii) адаптации деятельности по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (DPR) по мере необходимости. Закон или стратегия должны способствовать проведению оценок, ориентированных как на обучение, так и отчетность, а также предусматривать механизмы рассмотрения жалоб со стороны общественности. Нужно, чтобы субъекты DPR регулярно проводили внешние оценки своей деятельности и программ и публиковали их результаты, а также проводили и внутренние оценки, результаты которых не нужно обнародовать.

Во время ликвидации последствий катастроф возникает противоречие между безотлагательными действиями по спасению жизней и внедрением мер по борьбе с коррупцией и мошенничеством. Тем не менее, возможно найти баланс между срочностью и прозрачностью: можно укреплять институциональное противодействие коррупции и благоразумием: соотносить укрепляющие механизмы контроля до наступления бедствия. Закон или стратегия должны предписывать субъектам DPR внедрять контроль за выполнением конкретных функций (например, финансов, закупок), а также стараться не нанимать персонал в срочном порядке во время катастроф и не производить закупки во время бедствий.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учесть следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Качество

- a. Устанавливает ли закон или стратегия минимальные стандарты по обеспечению продовольствием, водой, санитарией, гигиеной, медицинским обслуживанием, жильем и другими важными услугами и помощью во время реагирования на бедствие?
- b. Если да, то требует ли закон или стратегия, чтобы субъекты DPR использовали эти минимальные стандарты при разработке планов действий на случай непредвиденных ситуаций во время катастроф и их пересмотре?





- c. Если да, то требует ли закон или стратегия от субъектов DPR использовать эти минимальные стандарты при мониторинге и оценке деятельности DPR?
- d. Предусматривает ли закон или стратегия, как управлять массовыми жертвами во время бедствия?

ii. Оценки после бедствия

- a. Предусматривает ли закон институциональные обязанности и распределяет ли их:
 - для проведения быстрых и текущих оценок потребностей, которые также используются для информирования о текущих ответных мерах
 - для оценки потерь и ущерба?
- b. Предусматривает ли закон или стратегия проведение оценок с учетом уязвимости, гендерного фактора и разнообразия?
- c. Устанавливает ли закон или стратегия скоординированный, согласованный подход для проведения оценок после бедствий в разных секторах?

iii. Мониторинг и отчетность

- a. Требуется ли закон или стратегия от субъектов DPR проводить мониторинг и оценку мероприятий и программ, принимая во внимание возможности уязвимых групп пользоваться услугами? Включены ли гендерно-специфические показатели в процедуры мониторинга и оценки (МиО)?
- b. Требуется ли закон или стратегия создавать общественные механизмы рассмотрения жалоб?
- c. Требуется ли закон или стратегия, чтобы все субъекты DPR регулярно проводили внешнюю оценку своей деятельности и программ и публиковали результаты?
- d. Если да, то разрешает ли закон субъектам DPR проводить внутренние оценки (не требующие публикации) для обучения и совершенствования?

iv. Предотвращение мошенничества и коррупции

- a. Обязывает ли закон субъектов DPR принимать меры по борьбе с коррупцией и мошенничеством – вводить кодексы поведения, системы информирования и обучение?
- b. Обязывает ли закон субъектов DPR внедрять функционально-ориентированный контроль для предотвращения мошенничества и коррупции в области финансов, людских ресурсов, закупок, управления активами и транспорта?
- c. Обязывает ли закон или стратегия субъектов DPR принимать меры, чтобы не нанимать персонал в срочном порядке во время катастроф и не производить закупки во время бедствий?



В. Просмотрите законы и стратегии, связанные с:

- Управлением бедствиями / управлением чрезвычайными ситуациями / защитой гражданского населения/ гуманитарной помощью
- Мошенничеством и коррупцией
- Мониторингом и оценкой

С. Дальнейшие инструкции:

Сводный отчет по законодательству о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, Глава 10, Раздел F.

Дополнительная информация и поддержка

Дополнительную информацию, инструменты, отчеты и обновления по закону о ЧС можно найти на сайте www.ifrc.org/dl

В случае возникновения вопросов или просьб об оказании технической помощи по правовым вопросам, связанным с ЧС, можно связаться с командой Программы МФОККиКП по закону о ЧС по адресу disaster.law@ifrc.org

Примечание

- 1 Child Protection Working Group, 'Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action' (2012) <<http://cpwg.net/?get=006914|2014/03/CP-Minimum-Standards-English-2013.pdf>> 221, 'Convention on the Rights of the Child, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1.
- 2 Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 13.
- 3 Ibid.
- 4 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>.
- 5 Ibid.
- 6 The abbreviated terms 'DPR actors' and 'DPR activities' are used throughout this Report, with the acronym 'DPR' standing for 'disaster preparedness and response'. The acronym disaster preparedness and response is used for brevity only; this Report does not intend to introduce a new acronym or concept into the disaster management lexicon. Instead, this Report adopts the UNISDR's definitions of 'preparedness' and 'response'.
- 7 Ibid.
- 8 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>.
- 9 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Forecast-based action by the DREF' <<https://media.ifrc.org/ifrc/fba/>>.
- 10 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Public awareness and public education for disaster risk reduction (2013), pp 8-9.
- 11 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Policy on Migration (November 2009)' <<https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf>> 2.
- 12 Ibid.
- 13 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008).
- 14 Sanjula Weerasinghe and others, 'Planned Relocations in the Context of Climate Change' (UNHCR, Brookings and Georgetown University, Bellagio Consultation, 18-22 May 2015) (Bellagio Consultation) <<http://www.brookings.edu/about/projects/idp/planned-relocations>>.
- 15 Inter-Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf>.
- 16 Mary Picard, 'Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, December 2017) <<https://redcross.eu/positions-publications/effective-law-and-policy-on-gender-equality-and-protection-from-sgbv-in-disasters-new-research-from-ifrc>> 49-51 (the SGBV Global Study) 7.
- 17 See 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response, Background Report. (Geneva, October 2015). P1, n1; Picard, SGBV Global Study (cited above), 7.
- 18 Joint Action on Prevention and Response (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response, Background Report. (Geneva, October 2015) 2-3.
- 19 Ibid 3.
- 20 This Report adopts the definition of 'sexual and gender minorities' used by Edge Effect, an organization that assists humanitarian and development organizations to work in genuine partnerships with sexual and gender minorities. See Edge Effect, 'About Edge Effect' (2018) <<https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>>.
- 21 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Protection and Assistance for Children on the Move' (Position Paper, November 2017) <<http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/IFRC-Position-Paper-Children-on-the-Move-LR.pdf>> 4.
- 22 CRED, Disasters 2018: Year in Review, www.cred.be
- 23 The 20 sample countries are: Australia, Brazil, Colombia, Ecuador, Finland, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico, Palestine, Paraguay, Philippines, South Africa, Senegal, the United Kingdom and Viet Nam.
- 24 Internal Displacement Monitoring Centre, Global Report on Internal Displacement 2019 www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/

Заметки

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА

Гуманность

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

Беспристрастность

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

Нейтральность

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

Независимость

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

Добровольность

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

Единство

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

Универсальность

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

