



# ПОЛИТИКА ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

## ОТ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ



Перевод подготовлен  
Лингвистическим центром  
Российского Красного Креста

# **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 и предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне предотвращать и облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами.

## **Беспристрастность**

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

## **Нейтральность**

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

## **Независимость**

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

## **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**

Международное Движение Красного Креста и Красного Полумесяца является всемирным. У всех Национальных Обществ – равный статус. Все Национальные Общества пользуются равными правами и обязаны помогать друг другу.

## **ВСТУПЛЕНИЕ**

Катастрофы могут оказывать разрушительное воздействие на людей и сообщества. В будущем частота, сложность и тяжесть последствий, вероятно, будут возрастать из-за изменения климата, перемещения населения, конфликтов, быстрой и незапланированной урбанизации, техногенных угроз и чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения. В то же время контексты ЧС становятся все более сложными; страны, переживающие стихийные бедствия, могут в то же время быть вовлечены в конфликт или крупномасштабное перемещение населения.

Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) и входящие в нее Национальные Общества Красного Креста и Красного Полумесяца, стремятся уменьшить последствия от чрезвычайных ситуаций. Национальные Общества имеют уникальные возможности по оказанию поддержки людям и сообществам благодаря своей разветвленной сети местных отделений и волонтеров. Они являются помощниками государственных органов власти в гуманитарной области и обладают потенциалом по борьбе с чрезвычайными ситуациями практически во всех странах мира.

Наши главные приоритеты в управлении рисками, связанные с чрезвычайными ситуациями, - спасти жизни, уменьшать страдания и защищать человеческое достоинство. Мы стремимся поддерживать собственные ресурсы людей и сообществ, уменьшать риски, реагировать на чрезвычайные ситуации и восстанавливаться после них самостоятельно. Наша работа по восстановлению также дает возможность устранить будущие риски и уязвимые места: повышение готовности к ЧС, адаптация к изменению климата, создание более безопасной инфраструктуры, укрепление социальных систем, восстановление средств к существованию и защита окружающей среды. Вся эта деятельность направлена на укрепление сопротивляемости людей и сообществ<sup>1</sup> будущим рискам и потрясениям.

## **СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Эта политика распространяется на нашу деятельность, охватывающую все виды катастроф во всех контекстах, включая нестабильные, затяжные и конфликтные ситуации, в городских и сельских районах. Она продвигает комплексные подходы: все этапы непрерывного управления рисками при ЧС рассматриваются вместе и согласованно, заменяя предыдущие политики МФОККиКП по Готовности к ЧС (1999), Реагированию на ЧС (1997), Реабилитации после ЧС (1999) и Оказание помощи, реабилитация и развитие (2001).

Это политика всей Федерации, поэтому она распространяется на все Национальные Общества и деятельность Секретариата МФОККиКП на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Она согласуется с Принципами и правилами оказания гуманитарной помощи Красным Крестом и Красным Полумесяцем, которыми руководствуются Национальные Общества и их Секретариат МФОККиКП при организации и координации международной помощи. Отношения в рамках Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение)<sup>2</sup> регулируются другой рамочной программой, включающей Устав Движения, Севильское соглашение и Дополнительные меры к нему.

<sup>1</sup> См. далее Рамочную программу МФОККиКП для обеспечения жизнестойкости сообществ

<sup>2</sup> Движение состоит из МФОККиКП, МККК и Национальных Обществ.

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ<sup>3</sup>

**Чрезвычайная ситуация:** Серьезное нарушение деятельности сообщества, превышающее его возможности справиться с проблемой за счет собственных ресурсов. Существует множество потенциальных причин такого нарушения: природные и технологические катастрофы, производственные аварии, массовые перемещения населения, инфекционные и заразные заболевания, а также различные факторы, влияющие на незащищенность и уязвимость сообществ.

**Снижение риска от чрезвычайных ситуаций:** меры, направленные на предотвращение новых и снижение существующих рисков от чрезвычайных ситуаций.

**Управление чрезвычайными ситуациями:** организация, планирование и применение мер по подготовке к чрезвычайным ситуациям, реагированию на них и восстановлению после них.

**Управление чрезвычайными ситуациями:** Применение политики, стратегий и других мер для предотвращения новых рисков ЧС, снижения существующих рисков ЧС и контроля над остаточными рисками (через обеспечение готовности к ЧС, реагирование и восстановление), что способствует укреплению жизнестойкости и снижению потерь от ЧС.

## ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ

В основе подхода МФОККиКП по управлению рисками в чрезвычайных ситуациях лежат общие принципы действий. Национальные Общества и Секретариат МФОККиКП:

- Признают право всех людей предлагать и получать гуманитарную помощь на основе принципов гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости.
- Осуществляют все мероприятия по управлению рисками в чрезвычайных ситуациях в соответствии с основополагающими принципами Красного Креста и Красного Полумесяца и другими документами: Принципами и правилами оказания гуманитарной помощи Красным Крестом и Красным Полумесяцем, Кодексом поведения Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО при оказании помощи в чрезвычайных ситуациях, а также в соответствии со стандартами качества, в частности с "Гуманитарной хартией проекта "Сфера" и минимальными стандартами реагирования на ЧС", и работают над применением Основного гуманитарного стандарта.
- Ориентируются на "Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий", "Цели устойчивого развития", "Парижское соглашение по изменению климата" и "Новую программу по развитию городов" при разработке подходов к управлению риском при ЧС.
- Признают, что чрезвычайные ситуации происходят в различных контекстах, таких как нестабильные, затяжные и конфликтные ситуации, а также ЧС в области общественного здравоохранения. Поэтому мы будем укреплять наши знания и навыки, анализируя эти меняющиеся условия, чтобы предоставлять информацию и руководить оперативной деятельностью, работая с Национальными Обществами и МККК в соответствии с их мандатами, а также сотрудничая с внешними партнерами.

<sup>3</sup> Определения предоставлены Управлением ООН по уменьшению опасности бедствий, но адаптированы для использования МФОККиКП.

- Признают, что действия по снижению риска при чрезвычайных ситуациях, реагированию на чрезвычайные ситуации и поддержке восстановления после ЧС являются, прежде всего, обязанностью государственных органов власти. Национальные Общества будут активно сотрудничать с государственными органами и оказывать поддержку людям, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций.
- Обязуются постоянно улучшать результаты своей деятельности по защите окружающей среды и предотвращению загрязнения,<sup>4</sup> применяя подход "не навреди".

### **Это конкретные обязательства, которые характеризуют наш подход к управлению рисками при чрезвычайных ситуациях:**

#### **1. Поставить людей, пострадавших от чрезвычайных ситуаций, в центр нашей деятельности**

Пострадавшие сообщества и люди осведомлены о своем положении лучше всех. От них самих зависит их жизнестойкость и способность противостоять чрезвычайным ситуациям. Поэтому мы постараемся сделать так, чтобы они активно участвовали в принятии решений, направляли и вводили необходимые изменения, укрепляя свой будущий потенциал. Мы также выявим людей, домохозяйства и сообщества, наиболее уязвимые к бедствиям или пострадавшие от них, в качестве основы для определения приоритетных мест и направленности наших мероприятий<sup>5</sup>.

Чрезвычайные ситуации по-разному влияют на мужчин и женщин, а также на разных людей и группы, различающиеся по возрасту, физическим возможностям, национальности и другим социальным, культурным и этническим признакам. В связи с этим оценки, мероприятия и программы должны включать в себя анализ гендерных и других различий. Они должны быть разработаны и реализованы с учетом культурных особенностей сообщества на основе широкого участия<sup>6</sup> местного населения. Эти программы должны уважать и защищать достоинство и права человека. Мы создадим механизмы отчетности для пострадавших сообществ и позаботимся о том, чтобы наша деятельность оценивалась с точки зрения людей, которым мы служим.

---

<sup>4</sup> Например, работа Красного Креста и Красного Полумесяца "Зеленый ответ" направлена на снижение воздействия МФОККиКП на окружающую среду.

<sup>5</sup> См. далее, например, Расширенная оценка уязвимости и потенциала.

<sup>6</sup> Этому может способствовать внедрение документа МФОККиКП "Минимальные стандарты защиты, гендерного равенства и инклюзии (ЗГИ) в чрезвычайных ситуациях".

## **2. Инвестировать в подготовку сообществ к ЧС и снижение рисков**

Снижение рисков с учетом климатических особенностей - очень эффективный способ сократить воздействие катастроф и важнейшая инвестиция, позволяющая снизить смертность и заболеваемость, а также защитить ресурсы сообщества, включая средства к существованию, созданную инфраструктуру и природу.

Благодаря обучению через молодежные и волонтерские сети Красного Креста и Красного Полумесяца мы сможем прогнозировать риски возникновения чрезвычайных ситуаций и информировать об этих опасностях, побуждая уязвимые группы людей принимать меры по профилактике и готовности к ним. Мы также будем отслеживать слухи, заблуждения и опасения населения относительно опасностей и рисков.

Мы улучшим сбор данных о возможных опасностях, чтобы расширить их всесторонний анализ и потенциальное воздействие в зонах повышенного риска в масштабах всей Федерации и предоставить анализ ситуации для более широкого сообщества гуманитарных организаций до и после наступления чрезвычайных ситуаций. Мы также будем поддерживать стратегии сообществ по подготовке к катастрофам, которые опираются на существующие структуры, практику, навыки и механизмы преодоления последствий, а также обеспечивают доступ к информации из прогнозов, информации эпидемиологического надзора в сообществах и систем раннего предупреждения, ее пониманию и дают возможность местным сообществам принять необходимые меры.

## **3. Укреплять организационную подготовку**

Важно поддерживать развитие потенциала местного Национального Общества и его отделений на всех этапах непрерывного управления риском при чрезвычайных ситуациях, уделяя особое внимание готовности Национального Общества к будущим ЧС. Это включает систематическую оценку, измерение и анализ сильных сторон, недостатков и проблем системы реагирования (в таких областях, как своевременное принятие решений, эффективная операционная структура, внутренняя коммуникация, координация, расширение услуг поддержки и доставки)<sup>7</sup>.

Мы будем продвигать и проводить встречи и заключать соглашения, предшествующие чрезвычайным ситуациям, а также разрабатывать планы по реагированию и готовности на национальном и региональном уровне, обеспечивая участие в этом процессе национальных правительств, соответствующих внешних заинтересованных сторон, межправительственных региональных систем управления чрезвычайными ситуациями и партнеров по Движению. Мы также будем оказывать поддержку правительственным органам в оценке и укреплении их законов, политики, стратегий и планов по управлению рисками ЧС. При этом мы рекомендуем властям четко распределить функции и обязанности Национального Общества в соответствии с его вспомогательным статусом.

---

7 См. рамочную программу "Готовность к эффективному реагированию для Национальных Обществ".

#### **4. Спасать жизни и сохранять средства к существованию путем эффективного, согласованного и своевременного реагирования на чрезвычайные ситуации с долгосрочной перспективой гуманитарной помощи**

Мы будем реагировать на чрезвычайные ситуации, исходя из потребностей соответствующего масштаба, уделяя особое внимание реагированию на местном уровне, используя потенциал Национального Общества в пострадавшей стране и привлекая коллективный потенциал МФОККиКП и сети Движения. При реагировании мы будем учитывать любое воздействие на местную экономику, окружающую среду и социальные структуры, а также будем стремиться к тому, чтобы оказываемая поддержка не привела к напряженности или конфликтам и не имела долгосрочных негативных последствий ("не навреди").

Мы обязуемся надлежащим образом использовать гибкие механизмы реагирования и восстановления после ЧС, особенно помощь в виде наличных денег и ваучеров, а также рыночные подходы, с учетом существующих сетей социальной защиты. Мы будем использовать эти меры при оценке всех потребностей, разработке и планировании программ, чтобы чаще использовать помощь в виде наличных денег там, где это целесообразно и возможно.

Мы будем защищать сотрудников, волонтеров, отдельных лиц и сообщества, с которыми мы работаем, в том числе при сборе, хранении и использовании данных, особенно тех, которые могут указывать на отдельные лица и уязвимые группы людей. Мы обязуемся следовать духу политики в области защиты данных. При реагировании на потребности и проблемные стороны перемещенных лиц мы также будем учитывать интересы населения принимающей страны.

Мы признаем, что без надлежащих мер по смягчению последствий при ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, сотрудники и волонтеры Национального Общества в пострадавшей стране могут подвергнуться психическому и физическому стрессу. Это может нанести ущерб Национальному Обществу. Важно наращивать местный потенциал Национального Общества, отдавая приоритет пострадавшим во время чрезвычайной ситуации отделениям, для того чтобы они могли справиться с ситуацией и адаптироваться к ней.

Неотложную помощь будут оказывать до тех пор, пока не исчезнет острая угроза жизни и здоровью людей, или, в ситуациях длительной угрозы, до тех пор, пока не будут удовлетворены потребности на основе механизма восстановления. Мы обеспечим надлежащий переход от процесса реагирования к восстановлению.

#### **5. Обеспечить основу для долгосрочного восстановления и усилить жизнестойкость на будущее**

Мы будем повышать качество и эффективность нашего реагирования на чрезвычайные ситуации, оказывая помощь на ранних этапах восстановления. Этот процесс идет рука об руку с самостоятельными действиями людей по спасению, исходя из потребностей и приоритетов самих людей и сообществ.

Сюда входит совместное планирование и комплексное программирование в рамках реагирования и восстановления, в том числе, где это уместно, укрепление основных связей между средствами к существованию, жильем, здоровьем, водой и гигиеной, окружающей средой, защитными мероприятиями, восстановлением семейных связей и психосоциальной поддержкой в пострадавших сообществах. Интегрированное программирование обеспечивает целостное понимание потребностей и возможностей сообществ на основе наших оперативных и информационно-пропагандистских мер.

Средне- и долгосрочные планы и действия по восстановлению и реконструкции будут основаны на местных знаниях и навыках, с учетом местных условий. Деятельность должна быть устойчивой для местных сообществ или организаций, важно, чтобы стоимость использования, ремонта и обслуживания любых материалов или технологий была доступной для местного населения и не разрушала окружающую среду.

Мы будем разрабатывать стратегии управления рисками, перехода и выхода как можно раньше в ходе операций по реагированию и восстановлению. Стратегии будут основаны на потребностях и приоритетах, предполагаемых уровнях финансирования и возможностях субъектов Красного Креста и Красного Полумесяца, в координации с государственными органами и другими сторонами, чтобы запланированные мероприятия проводились эффективно и стабильно. Стратегии также должны обеспечить переход и выход таким образом, чтобы сохранить или даже укрепить потенциал Национального Общества.

## **6. Партнерство в рамках Движения и с другими людьми**

Мы понимаем, что не работаем в изоляции. Инновационные партнерства внутри сети и за ее пределами позволяют нам получить доступ к широкому спектру навыков, компетенций и опыта, чтобы повысить уровень наших собственных возможностей.

Мы обязуемся эффективно работать в рамках структур координации и сотрудничества с субъектами Красного Креста и Красного Полумесяца в качестве наших основных партнеров, а также в рамках инициативы "Укрепление Движения координации и сотрудничества" (SMCC) в ситуациях, когда к участию привлечены Национальные Общества, МФОККиКП и МККК.

Координация, взаимодействие и влияние Национальных Обществ осуществляется также с широким кругом внешних по отношению к Движению субъектов, включая национальные, провинциальные и местные органы власти (включая гражданскую оборону и военный персонал), частный сектор и широкое гуманитарное сообщество. Мы будем уважать, поощрять и поддерживать развитие и включение местных Национальных Обществ в национальные и внутристрановые координационные платформы и механизмы, когда это возможно, включая координацию и диалог с политическими и военными субъектами в соответствии с основополагающими Принципами.



## **7. Повысить роль и влияние Красного Креста и Красного Полумесяца**

Общественность, доноры и партнерские организации стремятся поддержать МФОККиКП и входящие в нее Национальные Общества, предлагая помощь через волонтерство, пожертвования и партнерства. Чтобы расширить масштабы и охват оказываемой нами поддержки и оправдать доверие общественности, нам необходимо усилить эти возможности и предложения помощи. Работа Красного Креста и Красного Полумесяца по отстаиванию интересов и гуманитарной дипломатии дополнит наши программы и услуги и будет включать в себя действия против стигмы и дискриминации уязвимых групп людей, позволит получить равный доступ к базовому медицинскому обслуживанию и услугам в случае стихийных бедствий. Укрепляя наши отношения с лицами, принимающими решения - в частности, с государственными организациями - мы стремимся к тому, чтобы Национальные Общества участвовали в принятии гуманитарных решений, чтобы поток ресурсов для нашей гуманитарной деятельности был предсказуемым и устойчивым.

Мы разработаем четкие методы общения с сообществами, СМИ и общественностью в контексте действий по управлению рисками в случае бедствий, определим сроки и стратегии, которые позволят выполнить взятые на себя обязательства, сделать мероприятия адекватными и стабильными, а также уделять должное внимание менее заметным, но очень разрушительным бедствиям.

## **8. Действовать, ориентируясь на результаты и воздействие**

Когда нам доверяют ресурсы для оказания помощи тем, кто в ней остро нуждается, мы должны обеспечить достойный результат. Это означает, что нам нужно быть экономически эффективными, оказывать поддержку в соответствии с потребностями людей, которым мы служим, и должным образом представлять результаты нашей работы. Мы будем и дальше укреплять наши возможности по оценке, анализу и планированию, как основу для своевременного принятия решений и качественных действий, которые соответствуют стандартам отрасли или превосходят их.

Мы будем систематически выслушивать пострадавшие сообщества, привлекать их и общаться с ними, реагировать на обратную связь и принимать необходимые меры, обеспечивать безопасный и равноправный доступ и возможности для участия в принятии решений, чтобы постоянно повышать эффективность, результативность, актуальность, устойчивость и воздействие нашей помощи. Мы будем отслеживать наши результаты по четким показателям эффективности, которые включают конкретные данные (по полу, возрасту, инвалидности), и отчитываться по ним на всех уровнях, от местного до глобального. Мы продолжаем учиться, используя такие инструменты, как оценка в режиме реального времени, проводимая для крупных операций и позволяющая выявлять успехи и проблемы, чтобы у нас была возможность постоянно улучшать нашу работу.

### **ОБЯЗАТЕЛЬСТВА**

Руководство МФОККиКП и Национальных Обществ обеспечит реализацию этой политики. Национальные Общества должны привести в соответствие с ней существующие планы и инструкции, адаптировав их к своему контексту. По мере необходимости мы разработаем или пересмотрим инструменты, вспомогательные условия или стратегии, чтобы привести их в соответствие с данной политикой. Эта политика будет регулярно пересматриваться, самое позднее - на Генеральной Ассамблее МФОККиКП в 2027 году.



## МФККиКП Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККиКП)

Является крупнейшей в мире гуманитарной сетью, в которую входят 192 Национальных Общества Красного Креста и Красного Полумесяца и около 14 миллионов волонтеров. Наши волонтеры присутствуют в сообществах до, во время и после кризиса или чрезвычайной ситуации. Мы работаем в самых труднодоступных и сложных условиях в мире, спасая жизни и отстаивая человеческое достоинство. Мы помогаем сообществам стать более сильными и надежными, где жизнь людей будет безопасной и здоровой, и где они будут процветать.

**@Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца,  
Женева, 2020**

Любая часть данной публикации может быть процитирована, скопирована, переведена на другие языки или адаптирована для местных потребностей без предварительного разрешения Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца при условии четкого указания источника.

### **Наши контакты:**

Запросы на тиражирование в коммерческих целях следует направлять в Секретариат МФККиКП:

**Адрес:** Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Женева, Швейцария

**Почтовый адрес:** P.O. Box 303, 1211 Женева 19, Швейцария

**T** +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org) | **W** [ifrc.org](http://ifrc.org)

### **Будьте с нами:**

[twitter.com/ifrc](https://twitter.com/ifrc) | [facebook.com/ifrc](https://facebook.com/ifrc) | [instagram.com/ifrc](https://instagram.com/ifrc) | [youtube.com/user/ifrc](https://youtube.com/user/ifrc) | [tiktok.com/@ifrc](https://tiktok.com/@ifrc)