Контрольный список для законодательства, подготовки к бедствиям и реагирования

www.ifrc.org
Спасая жизни, изменяя мышление.

Международная федерация обществ
Красного Креста и Красного Полумесяца

О программе МФОККиКП по законодательству о бедствиях

Цель программы Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (**МФОККиКП**) по законодательству о бедствиях (**ПЗБ**) – уменьшать уязвимость людей, способствуя созданию эффективных правовых инструментов для снижения риска бедствий и подготовки к бедствиям. Она работает в трёх основных направлениях: сотрудничество с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца (**национальные общества**) и другими партнёрами, чтобы предлагать правительствам техническую помощь в вопросах законодательства о бедствиях; развитие потенциала национальных обществ и других организаций в области законодательства о бедствиях; распространение, информационно-просветительская работа и исследования. Адрес электронной почты:: disaster.law@ifrc.org.

Международная федерация обществ
Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация обществ
Красного Креста и Красного Полумесяца
Швейцария, CH-1211
Женева 19
п/я 303
Тел.: +41 22 730 42 22

© 2019 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.
Все права защищены.

Титульный лист: Контрольный перечень мер в рамках законодательства и обеспечения готовности к стихийным бедствиям и катастрофам и реагирования на них (**«Контрольный перечень мер DPR»**) включает перечень десяти приоритетных ключевых вопросов, которые рекомендуется рассмотреть разработчикам законодательства, должностным лицам, внедряющим законы, а также лицам, оказывающим им поддержку, например, Национальные общества, в целях гарантии, что законы в максимальной степени поддерживают DPR.

Контрольный список для законодательства, подготовки к бедствиям и реагирования

Содержание

Благодарственное слово **3**

Список сокращений **4**

Терминология **5**

Контрольный список для законодательства, подготовки к бедствиям и реагирования **8**

Введение **9**

Цель контрольного списка 10

Как и когда использовать контрольный список 10

Как отвечать на вопросы контрольного списка 11

Дальнейшая работа 12

Вопросы контрольного списка **13**

Дополнительная информация и поддержка **38**

Концевые сноски **39**

Благодарственное слово

Данный Контрольный список разработан по заказу Программы МФОККиКП по законодательству о бедствиях. Основные авторы отчёта – Виктория Баннон из Humanitarian Consulting Pty Ltd и Рейчел Маклеод из Австралийского Красного Креста. Технический консультант и редактор – руководитель проекта МФОККиКП Изабель Грейнджер, глобальный координатор по вопросам законодательства и информационно-просветительской деятельности.

Следует поблагодарить следующих сотрудников Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и организаций-партнёров, выступивших в качестве технических редакторов. Из МФОККиКП мы хотели бы отметить: Сесиль Аптел, Людовика Арнута, Паскаля Бушера, Хавьера Кастейяноса, Габриель Эмери, Дейвида Фишера, Джеффа Франклина, Стефани Джулми, Айнур Кадихасаноглу, Мартина Кроттмайера, Розмари Норт и Андрею Росу. А также Эрику Конти и Кьяру Мелуччи из ECHO, Орсолу Луссиньоли из правительства Германии, Рию Хидаджат, Фрдегунд Машер, Маттаса Рейнджа и Юлиана Тоста из GIZ, Мириам Буджен из МККК, Анну Виллу Маригуину из Красного Креста Филиппин, Изабель Тафвелин из ЮНФПА и Сару Кельтцов из УОП ООН.

МФОККиКП хотела бы отметить и поблагодарить за финансовую поддержку, позволившую завершить данный проект, Австралийский Красный Крест, Департамент иностранных дел и торговли Австралии, Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии, Красный Крест Нидерландов, Норвежский Красный Крест и Министерство иностранных дел Норвегии.

Следует также выразить благодарность людям, участвовавшим в подготовке Глобального сводного отчёта о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, который лёг в основу данного Контрольного списка. Эти люди отмечены в отчёте.

the power of humanity

AUSTRALIAN RED CROSS

Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade

Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Het Nederlandse Rode Kruis

Norwegian
Red Cross

ROYAL NORWEGIAN
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Список сокращений

АБР	Азиатский банк развития
CDEMA	Карибское агентство по бедствиям и чрезвычайным ситуациям
ОГО	Организация гражданского общества
ПЗБ	Программа по законодательству о бедствиях
ПБР	Подготовка к бедствиям и реагирование
УРБ	Управление рисками бедствий
СРБ	Снижение риска бедствий
СРП	Система раннего предупреждения
ДоП	Действия, основанные на прогнозах
ФоП	Финансирование, основанное на прогнозах
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ЖЗС	Права в отношении жилища, земли и собственности
МВПК	Межведомственный постоянный комитет
МККК	Международный Комитет Красного Креста
МЗРБ	Международное законодательство о реагировании при бедствиях
МФОККиКП	Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
ИСО	Международная организация по стандартизации
МИСК	Мюнихская инициатива по сохранению климата
СМГ	Соблюдение менструальной гигиены
ПЗПСП	Психическое здоровье и психосоциальная поддержка
СГН	Сексуальное и гендерное насилие
БС	Бедственная ситуация
ЧП	Чрезвычайное положение
БАС	Беспилотные авиационные системы
ДБСВРО	Дети без сопровождения взрослых и разлучённые со своими опекунами
БЛА	Беспилотный летательный аппарат
ПРООН	Программа развития Организации Объединённых Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединённых Наций по народонаселению
ЮНОПС	Управление Организации Объединённых Наций по обслуживанию проектов
УООН-ИЭБЧ	Университет Организации Объединённых Наций – институт экологии и безопасности человека
США	Соединённые Штаты
НДС	Налог на добавленную стоимость
ВБ	Всемирный банк
ВОЗ	Всемирная организация здравоохраненияF

Терминология

Дети означает людей младше 18 лет. К этой категории относятся младенцы (дети в возрасте до 1 года) и подростки (люди в возрасте от 10 до 18 лет).[1]

Защита детей означает «предотвращение злоупотреблений, пренебрежения, эксплуатации и насилия в отношении детей и реагирование на эти явления».[2] Следовательно, термин «Защита детей» не означает защиту всех прав детей, а относится к определённому набору таких прав.[3]

Бедствие означает «серьёзное нарушение функционирования сообщества или общества любого масштаба вследствие опасных событий, взаимодействующих с условиями в отношении подверженности воздействию, уязвимости и потенциала, результатом чего становится одно или несколько следующих явлений: человеческие, материальные, экономические и экологические потери и воздействие».[4]

Подготовленность к бедствиям означает «знания и потенциал, накопленные правительствами, организациями по реагированию и восстановлению, сообществами и отдельными людьми, чтобы успешно ожидать вероятных, неизбежных или текущих бедствий, реагировать на них и восстанавливаться после них».[5]

Мероприятия по подготовке к бедствиям и реагированию (мероприятия ПБР)[6] – это собирательный термин для любой инфраструктуры, услуг, процессов, распределения ресурсов, тренинга, образования или информации, которые проводятся или предоставляются с целью подготовки к бедствию и/или реагирования. Термин «регулярные мероприятия ПБР» означает мероприятия, предназначенные для широких слоёв населения, а не специально для одной или нескольких уязвимых групп, о которых говорится в главе 9.

Организации, осуществляющие подготовку к бедствиям и реагирование (организации ПБР) – это собирательный термин для всех организаций, занятых в реализации мероприятий ПБР, включая правительственные и неправительственные организации, а также внутренние, иностранные и международные организации. К организациям ПБР относятся (кроме прочего) правительственные институты управления действиями при бедствиях, отраслевые агентства (например, здравоохранение, жилище), вооружённые силы и полиция, агентства ООН, организации гражданского общества (ОГО), национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца (национальные общества), организации частного сектора, научные и исследовательские учреждения, иностранные правительственные структуры.

Реагирование при бедствиях означает «действия, предпринятые непосредственно перед, во время и немедленно после бедствия, чтобы спасти жизни людей, снизить воздействие на здоровье людей, обеспечить общественную безопасность и удовлетворить основные потребности пострадавших людей».[7]

Чрезвычайная помощь в отношении укрытий – это собирательный термин, означающий любую деятельность, нацеленную на оказание помощи людям, пострадавшим от бедствия, в получении безопасного, достойного укрытия сразу же после наступления бедствия. Она включает предоставление денежных грантов, инструментов, материалов и технической поддержки для ремонта или восстановления. Он также включает доступ к центрам эвакуации, помощь в аренде и программы принимающих семей.

Эвакуация – это временное перемещение людей и активов в более безопасное место до, во время и после опасного события, чтобы их защитить. Планы эвакуации – это договорённости, достигнутые заранее, чтобы сделать возможным временное перемещение людей и активов в более безопасные места до, во время и после опасного события. Планы эвакуации могут включать планы по возвращению эвакуированных людей и варианты предоставления укрытия.[8]

Финансирование, основанное на прогнозах – это подход, который позволяет получить доступ к гуманитарному финансированию для ранних действий, которые могут быть предприняты на основе метеорологических прогнозов и анализа рисков, чтобы подготовиться к экстремальным погодным явлениям. Цель – подготовиться к бедствиям, предотвратить их воздействие, если возможно, и уменьшить страдания людей и масштаб потерь.[9]

Угрозы – это опасное явление, вещество, деятельность людей или условия, которые могут привести к гибели людей, травмам или другому воздействию на здоровье, повреждению имущества, утрате источников средств к существованию и перебоям в работе служб, социальным и экономическим нарушениям или повреждению окружающей среды. Существуют следующие категории угроз: климатические, биологические, геофизические, метеорологические, антропогенные технологические и антропогенные нетехнологические.[10]

Мигрант означает «человека, который уезжает или бежит из места своего обычного проживания в новое место – обычно за границу – в поисках возможностей для безопасной и лучшей жизни. Миграция может быть добровольной или вынужденной, но чаще всего имеет место комбинация вариантов и ограничений».[11] Это определение включает (среди прочего) трудовых мигрантов, мигрантов – лиц без гражданства и мигрантов, которых государственные власти объявили имеющими неурегулированный статус. Оно также включает беженцев и искателей убежища, несмотря на то, что в рамках международного права эти люди составляют отдельную категорию.[12]

Инвалиды – это люди, имеющие долгосрочные физические, психические, интеллектуальные или сенсорные нарушения, что во время взаимодействия с различными барьерами может затруднить их полное эффективное участие в жизни общества наравне с другими.[13]

Планируемое перемещение – это заранее спланированный процесс, в ходе которого люди или группы людей перемещаются из своих жилищ сами или с помощью сторонних сил, размещаются на новом месте, им создаются соответствующие условия для восстановления жизнедеятельности. Планируемое перемещение проводится государственными властями, происходит в пределах национальных границ и проводится для защиты людей от рисков, связанных с бедствиями и экологическими изменениями, включая последствия изменения климата.[14]

Защита означает «всякую деятельность, нацеленную на достижение полного соблюдения прав человека согласно букве и духу соответствующих нормативно-правовых актов (например, международное законодательство о правах человека (МЗПЧ), международное гуманитарное право, международное законодательство о беженцах (МЗБ)».[15]

Сексуальное и гендерное насилие – это собирательный термин, используемый в рамках Движения Красного Креста и Красного Полумесяца для описания отдельных, но пересекающихся явлений: (i) сексуальное насилие; и (ii) гендерное насилие.[16] В данном Контрольном списке приняты рабочие определения данных явлений, данные Движением Красного Креста и Красного Полумесяца, как описано ниже.[17]

- **Сексуальное насилие** означает «[а]кты сексуальной природы, совершённые в отношении какого-либо лица с применением силы, угрозы применения силы или принудительно. Принуждение может быть обусловлено такими обстоятельствами, как страх насилия, лишение свободы, задержание, психологическое подавление или злоупотребление властью. Сила, угроза применения силы или принуждение также могут быть направлены против другого лица. Сексуальное насилие также включает акты сексуальной природы, совершённые по принуждению или вследствие неспособности человека дать искреннее согласие. Более того, оно включает акты сексуальной природы, к которым человека принуждают с помощью применения силы, угрозы применения силы или принуждения, направленных против данного человека или другого лица, либо совершённые с использованием вынуждающих обстоятельств или неспособности человека дать искреннее согласие. Сексуальное насилие включает такие действия, как изнасилование, сексуальное рабство, принудительную проституцию, принудительную беременность или принудительную стерилизацию.[18]
- **Гендерное насилие** означает «любое злонамеренное действие, которое причиняет или может причинить физический, сексуальный или психологический вред или страдания женщине, мужчине, девочке или мальчику на основе их пола. Гендерное насилие является следствием гендерного неравноправия и злоупотреблений властью. Гендерное насилие включает, среди прочего, сексуальное насилие, домашнее насилие, торговлю людьми, принуждение к раннему браку, принудительную проституцию и сексуальную эксплуатацию и злоупотребления».[19]

Сексуальные и гендерные меньшинства (СГМ) означает людей различной сексуальной ориентации, гендерной идентичности/выражения и имеющих различные половые признаки.[20]

Дети без сопровождения взрослых и разлучённые со своими опекунами (ДБСВРО) – это собирательный термин, охватывающий две группы детей: (i) дети без сопровождения взрослых; и (ii) дети, разлучённые с опекунами.

- **Дети без сопровождения взрослых** – это дети, разлучённые с обоими родителями и другими родственниками, о которых не заботится взрослый, обязанный это делать согласно закону или обычаю.[21]
- **Дети, разлучённые с опекунами** — это дети, разлучённым с обоими родителями или с человеком, который ранее заботился о них согласно закону или обычаю, при этом это необязательно мог быть родственник. Следовательно, разлучённых детей могут сопровождать другие взрослые члены семьи.

Уязвимые группы: следующие группы могут испытывать на себе непропорциональное воздействие бедствий: женщины и девочки, дети, особенно без сопровождения взрослых или разлучённые с опекунами, подростки и молодые взрослые люди, пожилые люди, инвалиды, мигранты, перемещённые лица и беженцы, коренное население, этнические и расовые меньшинства, а также сексуальные и гендерные меньшинства. Для краткости в отношении этих групп используют собирательный термин «уязвимые группы» несмотря на то, что, в зависимости от обстоятельств, более точно было бы назвать их «имеющими особые потребности», «подверженными риску» или «уязвимыми».

Контрольный список для законодательства, подготовки к бедствиям и реагирования

1. Формируют ли законы вашей страны крепкую институциональную базу для подготовки к бедствиям и реагирования?
2. Поддерживают ли законы вашей страны реализацию эффективной стратегии финансирования рисков бедствий?
3. Содержит ли законодательство вашей страны чёткие мандаты и ресурсы, необходимые для составления планов действий на случай непредвиденной ситуации и повышения уровня информирования населения с помощью тренингов, образовательных программ и учебных тренировок?
4. Способствует ли законодательство вашей страны эффективной работе системы раннего предупреждения и раннего действия, нацеленного на снижение степени воздействия бедствий?
5. Содержит ли законодательство вашей страны определения «чрезвычайного положения» и «бедственной ситуации», сформулированные соответственно степени и типу рисков?
6. Обеспечивает ли законодательство вашей страны наличие соответствующих юридических инструментов для подготовки к бедствиям и реагирования?
7. Устанавливается ли в законах вашей страны комплексная схема работы с вопросами перемещения населения, вызванного бедствиями, и плановым перемещением?
8. Содержат ли законы вашей страны меры для решения общих проблем, возникающих в контексте укрытий, в отношении жилищных прав, а также прав на землю и собственность?
9. Содержат ли законы вашей страны меры для обеспечения того, чтобы уязвимые группы населения были включены в мероприятия по подготовке к бедствиям и реагированию, а также получали соответствующую защиту?
10. Содержат ли законы вашей страны меры для пропаганды качества и подотчётности, а также для предотвращения мошенничества и коррупции при подготовке к бедствиям и во время реагирования?

Введение

Бедствия становятся причиной страданий множества людей и приводят к значительным потерям. Только за 2018 г. в международной базе данных бедствий было зарегистрировано 315 бедствий, связанных с климатом и геофизическими факторами, в результате которых 11 804 человека погибли, 68,5 миллионов человек пострадали, а экономический ущерб в мировом масштабе составил 131,7 млрд. долларов США.[22] В течение нескольких десятилетий наблюдается непрерывное улучшение ситуации на внутристрановом уровне в плане подготовленности к бедствиям и реагирования (**ПБР**), но несмотря на это страны всё ещё сталкиваются со многими сложностями в работе с человеческими и экономическими последствиями бедствий, и это явление, вероятно, усугубится вследствие воздействия изменения климата.

Важную роль во всех аспектах управления рисками бедствий (**УРБ**), включая снижение риска бедствий, подготовку и реагирование, а также облегчение международной помощи в случае, когда масштаб бедствия выходит за рамки возможностей на национальном уровне, играют законы, политики и институциональные взаимоотношения. Это признано в основных международных инструментах, таких как Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий 2015-2030 (**Сендайская программа**).

МФОККиКП активно работает на этими вопросами в течение уже многих лет, она создала ряд важных руководств и инструментов в помощь людям, ответственным за принятие решений, чтобы они могли хорошо ориентироваться в международных стандартах и юридических документах, совершенствовать внутреннее законодательство и вести работу в отношении законодательных барьеров, которые могут стоять на пути успешного снижения риска и управления действиями при бедствиях. Основные среди них следующие:

- Руководство по облегчению и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении (**руководство IDRL**);
- Образец акта Руководства IDRL (**разработан совместно с IPU и УКГВООН**) и Образец указа о чрезвычайном положении (**разработан совместно с УКГВООН**);
- Контрольный список для облегчения и регулирования международной экстренной помощи при бедствии и содействия в первоначальном восстановлении (**контрольный список IDRL**);
- Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий (**контрольный список DRR**) и Пособие по законодательству и снижению риска бедствий (**оба разработаны совместно с ПРООН**).

В ответ на многочисленные запросы из национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (**национальные общества**) МФОККиКП приступила к реализации данного проекта по разработке контрольного списка для законодательства и подготовки к бедствиям и реагирования (**Контрольный список ПБР**), чтобы оказать правительствам, национальным обществам и другим организациям техническую помощь в разработке законов, относящихся к ПБР, что не было освещено в ранее существовавших инструментах. Тему восстановления предполагается рассмотреть в будущих исследованиях, в данный документ она не включена.

Контрольный список основывается на Глобальном сводном отчёте о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании (**Сводный отчёт**), в котором подробно описана нормативно-правовая база и приведены практические примеры, которые легли в основу вопросов Контрольного списка. При подготовке Сводного отчёта использовались два конкретных метода:

- **обзор литературы:** обзор литературы по 10 темам, являющимся неотъемлемой частью ПБР, где идентифицированы и кратко определены ключевые ресурсы по каждой теме, включая существующие юридические материалы, научные книги и статьи, отчёты и исследования случаев из практики, а также существующие руководства, стандарты и рекомендации; и
- **обзор интернет-публикаций:** обзор опубликованных в интернете актов внутреннего законодательства, касающихся ПБР, из 20 стран,[23] попавших в выборку, которая отражает широкий спектр географических регионов, рисков бедствий и уровней человеческого развития.

Сводный отчёт, обзор литературы и обзор литературы опубликованы на сайте Программы по законодательству о бедствиях www.ifrc.org/dl.

Цель контрольного списка

Контрольный список ПБР представляет собой составленный в порядке приоритетности список из десяти ключевых вопросов, которые законодателям, должностным лицам, ответственным за реализацию, а также тем, кто им в этом помогает, например, национальным обществам, рекомендовано принять во внимание, чтобы их законодательство наилучшим образом способствовало ПБР. Список охватывает не только специальные законы, касающиеся УРБ, но также и другие отраслевые законы и нормы, имеющие большое значение для выполнения необходимых функций, таких как институциональные взаимоотношения между различными уровнями правительства, управление финансами и ресурсами, юридические инструменты и защита.

В частности, контрольный список по ПБР должен:

- прояснить ряд законодательных вопросов, влияющих на сроки и эффективность реализации мероприятий в рамках ПБР;
- служить инструментом оценки, чтобы направлять процесс пересмотра законов и политик на национальном и локальном уровне с целью повышения эффективности ПБР; и
- служить руководством в том, как повысить эффективность национальных правовых и политических структур и привести их в соответствие с существующими международными стандартами, включая Сендайскую программу.

Важно признать, что список не является всеобъемлющим, и что структуры законодательной и политической базы разных стран различаются. Контрольный список по ПБР не является инструкцией в плане поправок или требуемых реформ, но помогает выделить некоторые законодательные вопросы, которым следует уделить внимание.

В частности, вопросы и рекомендации относительно того, что следует включить в «закон», необязательно относятся к одному нормативно-правовому акту, но относятся к любым применимым актам законодательства (то есть соответствующей нормативно-правовой структуре в целом). Это часто включает законодательство субнационального уровня (например, штатов или провинций), в особенности в федеральных государствах, где правительственные структуры этого уровня могут обладать значительными полномочиями в отношении подготовки к бедствиям и реагирования. Кроме того, в зависимости от странового контекста и юридической традиции, некоторые рекомендации по определённым темам может быть более целесообразно включить в политику, процедуры или план, а не в закон. В вопросах ниже были сделаны предположения о том, какие области более специфичны для законодательных, а не для политических инструментов, но это следует уточнить в зависимости от условий в конкретной стране.

Список также содержит рекомендации в отношении более широких отраслевых инструментов, возможность использования которых следует обдумать в процессе пересмотра, а также отмечаются другие соответствующие разделы Сводного отчёта, в которых содержатся дополнительные рекомендации, полезные инструменты и справочный материал

Как и когда использовать контрольный список

Соображения и рекомендации, содержащиеся в контрольном списке для ПБР, актуальны для всех организаций, работающих в области ПБР, и могут быть использованы несколькими способами:

- национальные власти и помогающие им люди и организации могут использовать его для пересмотра и укрепления соответствующих национальных законов, политик, планов и процедур, имеющих отношение к ПБР на внутреннем уровне;
- при планировании мероприятий по подготовке, в учебных упражнениях или как вспомогательное средство при работе с юридическими барьерами, которые могут возникнуть;
- в качестве самостоятельного продукта, как руководство для дискуссий и консультаций в этой области, и это могут быть правительства, местные власти, национальные общества или местные и международные организации.

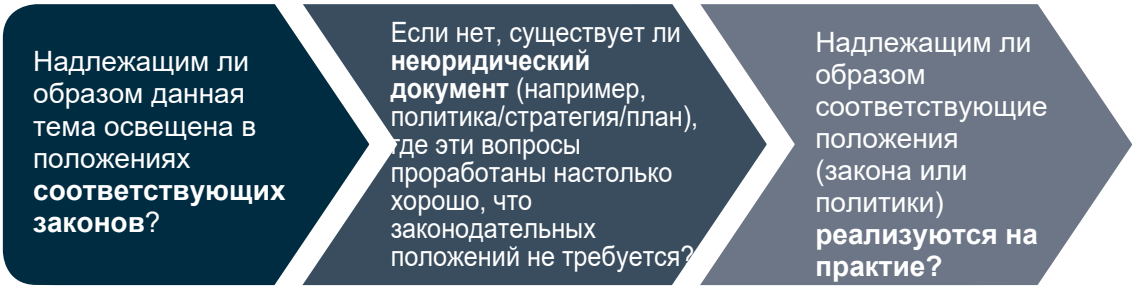
В частности, контрольный список ПБР поможет странам идентифицировать:

Методология для использования контрольного списка ПБР должна быть скорректирована в зависимости от условий, конституциональной структуры и соответствующих потребностей в конкретной стране. Процесс может инициировать один человек или одна организация. Однако, чтобы получить исчерпывающие ответы на вопросы контрольного списка ПБР, потребуется провести тщательный анализ и консультации и задействовать ряд заинтересованных сторон. В некоторых случаях данному пересмотру могут подвергнуться существующие механизмы, такие как национальные платформы по управлению действиями при бедствиях, снижению риска или изменению климата, что позволит различным сторонам принять участие в проведении исследования и анализа. Помимо этого, использовать контрольный список ПБР могут комитеты, проектные группы и программы, работающие с вопросами ПБР.

Как отвечать на вопросы контрольного списка

Контрольный список ПБР состоит из десяти широких вопросов, которые помогают провести комплексный анализ законодательной базы страны в отношении ПБР. В каждом разделе приведено краткое обоснование, а также список наводящих подвопросов и список отраслевых законов и политик, которые можно включить в процесс пересмотра.

Для каждого из подвопросов рекомендуется провести следующий трёхфазный анализ:



Чтобы определить общую оценку для каждого вопроса, результаты по каждой теме нужно будет обдумать с учётом местной ситуации, включая различия на национальном и локальном уровне. Конкретные потребности и пробелы, которые будут выявлены в ходе процесса оценки, можно отметить для дальнейшей работы.

Дальнейшая работа

Каждая правовая структура для ПБР неизбежно будет иметь как сильные, так и слабые стороны. Использование контрольного списка для ПБР поможет законодателям и другим организациям пересмотреть свои законы и определить области, где законы и политики нуждаются в обновлении, или где требуется новое законодательство, чтобы заполнить пробелы.

Там, где были выявлены пробелы и слабые стороны, может быть полезно рассмотреть возможность проведения следующих мероприятий:

- дальнейшее исследование конкретных вопросов или определённой отрасли права;
- консультации с широким рядом заинтересованных сторон, в особенности на локальном уровне;
- внесение поправок в существующие законы и политики, чтобы в них более качественно были освещены вопросы ПБР или для обеспечения согласованности между различными законами и политиками;
- разработка новых законов и политик, чтобы заполнить все имеющиеся пробелы.

Там, где требуется новое законодательство, предлагается ряд подходов к его разработке и мониторингу, которые помогут обеспечить успешную реализацию:

- вовлечение в процесс разработки широкого спектра заинтересованных лиц, включая активное участие всех соответствующих министерств и уровней правительства, экспертов/практиков, организаций гражданского общества, частного сектора, отдельных лиц с помощью процесса, обеспечивающего участие женщин, молодёжи, инвалидов и представителей уязвимых групп населения;
- разработка плана реализации, который включает идентификацию ресурсов, тренинг, развитие потенциала, ключевые вехи и временные рамки;
- определение ролей и обязанностей, в особенности в области мониторинга и оценки прогресса, чтобы задокументировать сложности в реализации и достижения;
- мероприятия на всех уровнях, чтобы способствовать повышению уровня информированности и более эффективной реализации новых и существующих положений законов и политик, такие как публичные информационные сессии, информационные продукты и мероприятия.

Вопросы контрольного списка

1. Формируют ли законы вашей страны крепкую институциональную базу для подготовки к бедствиям и реагирования?

Для эффективной комплексной ПБР требуется крепкая институциональная база. Каждая организация, осуществляющая ПБР, должна иметь мандат, где чётко описаны её функции и обязанности, а также взаимосвязь с функциями и обязанностями других организаций. Если организации, ведающие вопросами ПБР, функционируют на субнациональном уровне, закон должен обеспечивать им полномочия и ресурсы в объёме, достаточном для исполнения их мандата. Как отмечено выше, законы, в которых прописываются соответствующие структуры, могут быть национального или субнационального уровня или обоих, в зависимости от конституциональной системы и традиций в каждой стране.

В отношении ПБР закон должен отражать подход «всё общество, всё правительство». Он должен способствовать участию всех соответствующих государственных структур на всех уровнях, включая отраслевые агентства (например, те, что ведают вопросами здравоохранения, жилищными вопросами, вопросами миграции, сельского хозяйства и развития), вооружённые силы, агентства гражданской обороны и полицию, метеорологические организации, организации, занимающиеся защитой прав человека, а также уполномоченного по правам человека. Более того, он должен способствовать участию соответствующих неправительственных организаций, включая организации гражданского общества, национальные общества, частный сектор, СМИ, научные и исследовательские институты, и, что особенно важно, представителей уязвимых групп населения.

Как и в случае с правительственными структурами, в законе следует чётко прописать роли и обязанности неправительственных организаций, которые должны быть наделены самой высокой степенью участия и ответственности, какую позволяют их ресурсы и потенциал. Чтобы обеспечить скоординированный подход к подготовке к ПБР, следует законодательно определить координационные механизмы, которые включали бы все соответствующие правительственные и неправительственные организации. Координирующие органы должны заседать регулярно, включая и то время, когда активных операций реагирования не проводится.

В законах о бедствиях следует признать особые потребности гендерных и уязвимых групп, а также учесть ключевые гуманитарные принципы и права человека, актуальные для людей, пострадавших от бедствия. Это включает защиту соответствующих прав человека (т. е. права на еду, воду и санитарию, жилище), право получать гуманитарную помощь, запрет дискриминации во время всех мероприятий по ПБР, а также признание особых потребностей уязвимых групп населения.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Институциональный мандат

a. Создаёт ли закон организации, которые имели бы чёткий мандат для ПБР?

b. Определены ли чётко в законе роли и обязанности организаций, занимающихся ПБР в отношении всех типов угроз?

c. Если рассматривать мандаты организаций, занимающихся ПБР, вместе, охватывают ли они:

- все юрисдикции, от локального до национального уровня (как горизонтально, так и вертикально);
- все типы бедствий, включая угрозы, возникающие как постепенно, так и внезапно; и
- все типы функций в УРБ (политика, оперативная работа и т. д.)?

ii. Субнациональные организации

a. Определены ли в законе организации в субнациональной юрисдикции, отвечающие за ПБР?

b. Наделяет ли закон субнациональные организации полномочиями и ресурсами (активы, финансовые и кадровые ресурсы) в объёме, достаточном для исполнения их мандата для ПБР, включая ресурсы для наращивания потенциала?

iii. Участие

a. Создаёт ли закон многосторонние организации или институты для ПБР, такие как совещательные и координирующие органы, площадки и платформы?

b. Требует ли закон обязательного участия всех типов организаций в работе многосторонних организаций и разработке соответствующих политик и норм?

c. Устанавливает ли закон чётко роли и обязанности неправительственных организаций и гражданского общества в процессе ПБР?

d. Наделяет ли закон неправительственные организации и гражданское общество наивысшей степенью участия и ответственности соответственно их ресурсам и потенциалу?

iv. Координирование

a. Определяет ли закон механизмы для координирования деятельности по ПБР?

b. Требует ли закон обязательно включать представителей всех соответствующих правительственных и неправительственных организаций в координационные механизмы?

c. Требует ли закон, чтобы координирующие органы заседали регулярно, включая и то время, когда активной операции реагирования не проводится?

d. Устанавливает ли закон координационные механизмы для всех типов бедствий, включая ядерные аварии и чрезвычайные ситуации в области здравоохранения?

v. Принципы и защита

a. Обеспечивают ли законы о бедствиях защиту соответствующих прав человека или содержат ли ссылки на другие акты, обеспечивающие данную защиту?

b. Обеспечивают ли законы о бедствиях соблюдение права на гуманитарную помощь и необходимые товары для оказания помощи, или содержат ли ссылки на другие акты, обеспечивающие это?

c. Признаются и описываются ли подробно в законах о бедствиях особые потребности уязвимых групп населения в процессе ПБР?

B. Пересмотрите законы и политики, связанные с:

- управлением рисками бедствий / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью;
- правами человека / недопущением дискриминации / гуманитарной помощью;
- чрезвычайными ситуациями в области здравоохранения, ядерными авариями и другими ЧС.

C. Дальнейшее руководство

Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 1, раздел G.

2. Поддерживают ли законы вашей страны реализацию эффективной стратегии финансирования рисков бедствий?

Для поддержания деятельности по ПБР крайне важно наличие достаточного финансирования. Тем не менее, правительствам, организациям и сообществам часто не хватает ресурсов, чтобы справиться с растущим числом, частотой и масштабом бедствий, с которыми они сталкиваются. Международное сообщество доноров также сталкивается с проблемами при ликвидации значительных пробелов в финансировании. Кроме того, имеет место тенденция прежде всего направлять ресурсы на непосредственное реагирование, а не на долгосрочные, но более экономически целесообразные меры, которые позволили бы предотвратить бедствия или снизить риск их наступления.

Чтобы наиболее эффективно использовать ограниченные ресурсы, правительствам следует разработать комплексную стратегию финансирования рисков бедствий, которая включала бы диапазон мер, подходящих для различного уровня риска и полного спектра мероприятий, от предотвращения бедствий до восстановления, и которая бы упрощала доступ к внешним механизмам финансирования рисков:

- для низкого уровня затрат/риска, куда относятся маломасштабные или часто встречающиеся бедствия, меры в области финансирования могут включать выделение средств из национального и местного государственного бюджета, чрезвычайных резервов, особых фондов и национальных схем финансирования рисков;
- для среднего уровня затрат/риска, куда относятся более масштабные, реже случающиеся бедствия, меры могут включать чрезвычайный кредит, займы и гранты из внешних источников; и
- для высокого уровня затрат/риска, то есть для маловероятных, но оказывающих значительное воздействие бедствий, механизмы финансирования могут включать международные инструменты передачи рисков, такие как схемы объединения рисков и региональные или глобальные схемы страхования.

Крайне важно, чтобы стратегии финансирования рисков имели поддержку со стороны законодательства, которое делало бы возможным эффективное и своевременное проведение оценки потоков финансирования и использование соответствующих охранных механизмов для обеспечения прозрачности и подотчётности. Законодатели и люди, ответственные за разработку политики, также должны учесть, как с помощью законодательства можно более эффективно поддержать всё чаще используемые в ходе операций чрезвычайного реагирования программы, использующие денежные средства и ваучеры, финансирование, основанное на прогнозах (ФоП), которое делает возможным раннее выделение средств до того, как произошло само событие, а также адаптивную социальную защиту, где существующие программы и механизмы защиты используются, чтобы направлять финансовую помощь людям, находящимся в уязвимом положении, до и после бедствия. Правительствам, которые хотят воспользоваться региональными или международными схемами страхования или объединения рисков, вероятно, потребуется значительно пересмотреть законодательство и, возможно, провести реформы в широком ряде областей, чтобы удовлетворять критериям страховщиков.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Выделение средств из национального и местного бюджета

a. Требует ли закон в случае бедствия обязательного выделения средств из ежегодного бюджета, и если да, то:
   - предусмотрено ли достаточное финансирование для обеспечения, как минимум, текущих затрат на поддержание институциональной структуры и покрытие рисков бедствий низкого уровня;
   - определены ли отдельные фонды для подготовки и реагирования;
   - выделяются ли средства местным правительствам (или требуется ли от местных правительств выделить средства); и
   - выделяются ли средства для использования сообществами, включая разнообразные группы заинтересованных лиц в сообществах?

b. Учреждает ли закон специальные фонды или резервы на случай бедственной ситуации, например, фонды для финансирований действий в случае непредвиденной ситуации или чрезвычайной ситуации, и если да, то:
   – определены ли отдельные фонды для снижения рисков, подготовки и реагирования;
   – разрешаются ли взносы из внешних источников?
   – Есть ли положения, оговаривающие восполнение средств?

c. Учреждает ли закон институциональные взаимоотношения с чёткими ролями и обязанностями для мониторинга управления фондами ПБР/Управления рисками бедствий (**УРБ**)?

d. Определены ли в законе чёткие, хорошо структурированные процедуры для ФоП или быстрого выделения средств в случае бедствия, включая ситуации отсутствия чрезвычайного положения или бедственной ситуации?

e. Обеспечивает ли закон надлежащий уровень прозрачности и охранные механизмы для предотвращения нецелевого расходования средств?

ii. Национальное финансирование рисков бедствий

a. Устанавливает и упрощает ли закон механизмы финансирования рисков бедствий, основанные на информации о рисках, которые покрывают затраты на ПБР/УРБ с помощью комбинации государственных и частных источников, таких как страхование на случай бедствий, или схем перестрахования и снижения рисков (налоги, сборы, льготы, субсидии, гранты)?

b. Признаются ли в законе и/или политике особые потребности уязвимых групп при финансировании рисков бедствий?

iii. Международные гранты, займы и кредит

a. Определены ли в законе критерии для получения международных средств с помощью грантов, займов или чрезвычайных кредитов в поддержку мероприятий по УРБ?

b. Упрощает ли закон получение международных средств с помощью обеспечения комплексных систем управления финансами, подотчётности, отчётов и аудита?

iv. Международное финансирование рисков

a. Оговорено ли в законе и/или политике участие международных схем финансирования рисков, таких как объединение рисков или схемы перестрахования?

b. Требуют ли закон и/или политика проведения комплексного анализа рисков бедствий и финансовых рисков в качестве критерия для участия в международных схемах финансирования рисков?

c. Облегчает ли закон доступ к международным схемам финансирования рисков с помощью обеспечения комплексных систем ПБР/УРБ, институциональных, финансовых систем, систем подотчётности, отчётов и аудита?

v. Финансовые инструменты реагирования

a. Предусматривают и упрощают ли закон и/или политика использование программ денежных средств и ваучеров во всех соответствующих отраслях для оказания помощи пострадавшим людям?

b. Предусматривают и упрощают ли закон и/или политика использование упреждающего финансирования, в том числе основанных на прогнозах пусковых механизмов для раннего высвобождения финансирования операций реагирования до воздействия бедствия?

c. Предусматривают и упрощают ли закон и/или политика адаптацию программ и механизмов социальной защиты для направления помощи до и после бедствий, в частности для удовлетворения потребностей уязвимых групп населения?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью; • банковской деятельностью; • страхованием; • международными денежными переводами; • социальной защитой; • противодействием коррупции, мошенничеству; • административными вопросами на разных уровнях правительства.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 2, раздел E.

3. Содержит ли законодательство вашей страны чёткие мандаты и ресурсы, необходимые для составления планов действий на случай непредвиденной ситуации и повышения уровня информированности населения с помощью тренинга, образовательных программ и учебных тренировок?

Планирование на случай непредвиденной ситуации является одним из компонентов более широкомасштабной подготовки к бедствиям, оно включено в существующие процессы, такие как планирование реагирования при бедствиях и выработка политик. В законодательстве следует прописать чёткий мандат и ресурсы для разработки таких планов, включая назначение функций и обязанностей для основных задач, которые потребуется выполнить на национальном и субнациональном уровне. Для разработки планов действий на случай непредвиденной ситуации требуется участие всех соответствующих отраслей (с участием сообществ), а также государственного и частного сектора в зависимости от ситуации и природы различных ожидаемых бедствий. В законодательстве должно оговариваться выделение средств как на составление, так и на эффективную реализацию этих планов, а также должна особо оговариваться разработка планов непрерывной работы для критичной инфраструктуры, принадлежащей государственному и частному сектору.

В основе качественных планов действий на случай непредвиденной ситуации должны лежать комплексный анализ рисков, где признаётся известный остаточный риск, а также анализ гендерных вопросов и уязвимостей. В планах действий на случай непредвиденной ситуации должны задействоваться все отрасли и должны быть описаны процессы управления кадровыми и финансовыми ресурсами, процедуры координации и коммуникации. План должен быть в достаточной степени гибким, чтобы его можно было скорректировать с учётом непредвиденных событий, в нём должны учитываться риски, возникающие вследствие изменения климата.

Крайне важным компонентом подготовки является информирование людей на всех уровнях общества, чего можно частично добиться с помощью тренинга, образования и учебных тренировок. В законодательстве должны определяться организации, которые несут основную ответственность за то, чтобы эти программы предлагались на всех уровнях общества, куда могут входить правительства, местные институты, университеты, частные организации и/или национальное общество. В частности:

- **Тренинг:** В законе и/или политике должны оговариваться и определяться минимальные стандарты, учебный план и требуемые ресурсы, включая обязательный тренинг по первой помощи, которые должны соответствовать передовым международным методам работы в области учебных программ для профессионалов, включая сотрудников, выполняющих поисково-спасательные работы, и местное сообщество. Тренинговые программы должны обеспечивать целевую аудиторию информацией об основных рисках бедствий, о безопасности и протоколах и планах на случай чрезвычайной ситуации, чего ожидать во время бедствия, о ролях различных организаций в области ПБР, а также информацией о правах, ролях и обязанностях до, во время и после бедствия. Они должны быть разработаны так, чтобы отражать тот факт, что это не одноразовое событие, следует предусмотреть повторные курсы для людей, прошедших подготовку. Важно, чтобы в каждом тренинге были равно представлены женщины, мужчины и другие идентифицированные уязвимые группы в конкретном сообществе.
- **Образование:** школы, дети и молодёжь играют важную роль, поэтому в законах и/или политиках также должны предусматриваться мероприятия в области ПБР в школах на начальном, среднем и третичном уровне, включая повышение уровня информированности и создание гендерно сбалансированных школьных комитетов, а также школьных бригад, оценку рисков в школе, планы действий и учебные тревоги в школе на случай возможных угроз. В других информационных и образовательных программах следует также ориентироваться на детей и молодёжь вне школы.
- **Симуляции и учебные тренировки:** в законе и/или политике должны оговариваться учебные упражнения и тренировки с участием профессионалов, выполняющих поисково-спасательные работы, школ в рамках подготовки и более широкого сообщества соответственно. В ходе тренировок на практике закрепляется информация, сообщённая членам сообщества в планах действий на случай непредвиденной ситуации. Имитационные упражнения не только позволят сотрудникам, занимающимся поисково-спасательной деятельностью, наглядно представить свои роли во время бедствия, но также позволят оценить работу плана действий на случай непредвиденной ситуации на практике.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Планирование на случай непредвиденной ситуации

a. Содержит ли закон чёткие мандаты для государственных органов для разработки и регулярного обновления планов действий на случай непредвиденной ситуации?

- Если да, подготовлены и обеспечены ли соответствующими ресурсами планы действий на случай непредвиденной ситуации на всех уровнях правительства?
- Если да, делает ли закон обязательным, чтобы в процессе разработки планов участвовали представители всех соответствующих неправительственных организаций и гражданского общества?
- Если да, основаны ли планы действий на случай непредвиденной ситуации на инклюзивном и многостороннем описании рисков, оценке рисков и анализе гендерных вопросов и уязвимостей, включая оценки изменения климата?
- Если да, требует ли закон планирования для обеспечения непрерывной работы, в особенности в отношении критичной инфраструктуры и частного сектора?

ii. Тренинг, образование, симуляции и учебные тренировки

a. Облегчает ли закон и обеспечивает ли наличие достаточных ресурсов и потенциала для тренинга по подготовке к бедствиям, включая тренинг по первой помощи?

b. Облегчают ли закон и/или политика проведение информационных мероприятий и мероприятий в области ПБР в школах на начальном, среднем и третичном уровне, а также реализацию других информационных и образовательных программ, нацеленных на детей и молодёжь вне школы?

c. Облегчают ли закон и/или политика проведение учебных тревог и других упражнений-симуляций?
- Если да, используются ли они в качестве информационного ресурса или для усовершенствования планирования на случай непредвиденной ситуации?

d. Гарантируют ли закон и/или политика, что уязвимые группы в равной степени выиграют от наращивания потенциала, образования, тренингов, учебных тренировок и других симуляционных упражнений?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• конституциональными законами; • управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью; • законами, регулирующими деятельность муниципальных властей; • административными законами; • образованием; • защитой детей, инвалидов и защитой в гендерном отношении; • оценкой рисков / описанием рисков / мониторингом / оценкой.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 3, раздел D.

4. Способствует ли законодательство вашей страны эффективной работе системы раннего предупреждения и раннего действия, нацеленного на снижение степени воздействия бедствий?

Начиная с середины 2000-х годов важность систем раннего предупреждения (СРП) и раннего действия для снижения степени воздействия бедствий получает всё большее международное признание. Успешно функционирующая СРП имеет четыре основных взаимосвязанных компонента: (1) развитие знаний о рисках бедствий с помощью комплексного описания угроз и оценки рисков; (2) мониторинг и прогноз угроз с использованием высококачественного оборудования и принятых научных методологий; (3) коммуникация и распространение официальных, своевременных, точных, ясных предупреждений, на основании которых люди могут предпринять конкретные действия; (4) подготовка на всех уровнях, чтобы реагировать на полученные предупреждения.

Каждый из четырёх компонентов системы раннего предупреждения имеет критически важное значение: неисполнение любого из элементов может привести к отказу системы в целом. Разработка СРП должна вестись с участием уязвимых групп, таких как люди с нарушенной или ограниченной мобильностью, женщины и пожилые люди, чтобы гарантировать, что их потребностям будет уделено соответствующее внимание.

В настоящее время основным принципом УРБ является концепция «раннего предупреждения и раннего действия». Она относится к действиям, которые предпринимаются на основе предупреждений, до того, как угроза материализуется, а не к реагированию, которое осуществляется только после того, как угроза уже материализовалась. Практическая реализация принципа «раннего предупреждения и раннего действия» — это механизмы действия на основании прогнозов (ДоП), которые инициируют раннее действие, когда вероятность наступления какого-либо события превышает заранее определённое значение (например, 70-процентная вероятность циклона 3-й категории). Обоснованием для ДоП служит тот факт, что предупреждающие действия часто позволяют более эффективно снизить уровень воздействия бедствий по сравнению с реагированием, кроме того, они более экономически целесообразны.

Положительные результаты пилотных и мелкомасштабных программ ДоП дают основания людям, ответственным за принятие решений, всерьёз задуматься о развитии программ ДоП с помощью законов и политик, и о том, как это можно сделать. Люди, ответственные за принятие решений, должны обдумать возможность выработки политик и формально принять «раннее предупреждение, раннее действие» в качестве руководящего принципа работы систем УРБ, а также определить механизмы ДоП в качестве основного инструмента для реализации этого принципа. Они также должны поручить соответствующим правительственным структурам разработать механизмы ДоП. В целом, те, кто несёт ответственность за принятие решений, должны стремиться интегрировать ДоП в существующие процессы планирования, а не создавать параллельные процессы.

Важной и хорошо зарекомендовавшей себя формой раннего действия является эвакуация, и она уже обычно оговаривается во внутренних законах и политиках о бедствиях. Однако, здесь по-прежнему есть пробел, который состоит в том, что внутренние законы и политики часто не предусматривают мер, чтобы гарантировать, что люди, неспособные эвакуироваться самостоятельно, получат при эвакуации соответствующую помощь. К таким людям относятся: люди, имеющие инвалидность или страдающие от заболевания, маленькие дети и пожилые люди, заключённые, малообеспеченные люди или представители уязвимых групп населения, которые имеют низкий уровень доступа к частному транспорту. Во внутренних законах и политиках часто недостаточно проработан вопрос эвакуации домашних животных и сельскохозяйственного скота, что может поставить под угрозу непосредственно жизнь людей, а также иметь пагубные психосоциальные и экономические последствия для населения, пострадавшего от бедствий. В планах по эвакуации следует учесть оба вопроса, чтобы обеспечить безопасность людей и их животных во время бедствий. Они должны содержать меры для защиты людей, перемещённых вследствие бедствий, для предотвращения сексуального и гендерного насилия в укрытиях и центрах эвакуации, и быть связанными с другими правительственными действиями и планами, чтобы дать возможность людям, перемещённым вследствие бедствий, вернуться, интегрироваться или обосноваться в другом месте после эвакуации.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Системы раннего предупреждения

a. Прописаны ли чётко в законе роли и обязанности всех организаций, отвечающих за описание угроз, оценку рисков, мониторинг и прогноз угроз, за формирование и распространение предупреждений?

b. Устанавливает ли закон координационные механизмы для вышеупомянутых организаций, занятых в СРП?

c. Устанавливаются ли в законе стандарты для систематического сбора, обмена и оценки информации о рисках и данных, касающихся угроз, воздействия, уязвимостей и потенциала?

d. Учтены ли в собранных данных люди с нарушенной или ограниченной мобильностью, женщины и пожилые люди, и принимают ли они активное участие в планировании и разработке СРП?

e. Прописаны ли в законе чётко связи между СРП на всех уровнях, от национального до локального, а также те, что применимы к трансграничным угрозам?

ii. Информация о рисках бедствий

a. Требует ли закон обязательного описания угроз и оценки рисков для всех угроз во всех географических регионах?

b. Требует ли закон, чтобы при оценке рисков уделялось внимание подверженности воздействию, уязвимости и потенциалу людей из групп риска, инфраструктуры и экономических секторов?

c. Требует ли закон, чтобы карты угроз и информация о рисках были доступны всем желающим?

iii. Мониторинг и прогноз

a. Требует ли закон обязательного мониторинга и прогноза для всех угроз во всех географических регионах?

b. Предусматривает ли закон выделение достаточного финансирования, чтобы позволить агентствам, проводящим мониторинг и оценку, приобрести и поддерживать в рабочем состоянии высококачественное оборудование, помещение и компетентный персонал?

iv. Раннее предупреждение

a. Требуют ли закон и/или политика, чтобы все агентства, ответственные за производство предупреждений, включали в них информацию о воздействии и чёткие практические рекомендации?

b. Устанавливаются ли в законе и/или политике стандартные протоколы для производства и распространения предупреждений, доступных для всех, в особенности для тех, кто находится в наиболее уязвимом положении?

c. Требуют ли закон и/или политика, чтобы агентства, ответственные за распространение предупреждений:
- использовали для распространения предупреждений широкий спектр каналов коммуникации;
- внедрили механизм обратной связи для подтверждения получения; и
- внедрили планы по охвату групп населения, наиболее подверженных риску и находящихся в наиболее удалённых регионах?

d. Учреждает ли закон и/или политика программы раннего предупреждения в сообществах?

e. Возлагает ли закон обязательство на частные телекоммуникационные компании распространять предупреждения по запросу и бесплатно?

v. Раннее действие

a. Устанавливают ли закон и/или политика «раннее предупреждение, раннее действие» в качестве руководящего принципа для УРБ?

b. В той степени, в какой закон и/или политика делают обязательными или упрощают ДоП, интегрированы ли ДоП в существующие процессы планирования?

vi. Эвакуация

a. Требуют ли закон и/или политика от правительственных организаций, занятых ПБР, разработать комплексные планы по эвакуации с использованием описаний угроз и оценки рисков?

b. Требуют ли закон и/или политика, чтобы планы по эвакуации содержали меры для обеспечения того, чтобы людям с инвалидностью и другим уязвимым группам, включая беременных женщин, была оказана помощь в эвакуации?

c. Требуют ли закон и/или политика, чтобы правительственные организации, занятые ПБР, включили домашних животных и сельскохозяйственный скот в планы по эвакуации?

d. Включают ли закон и/или политика создание соответствующих центров эвакуации, что включает защиту людей, перемещённых вследствие бедствия, предотвращение СГН в центрах эвакуации и поддержку долгосрочных решений?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 4, раздел E

5. Содержит ли законодательство вашей страны определения «чрезвычайного положения» и «бедственной ситуации», сформулированные соответственно степени и типу рисков?

Чрезвычайное положение (**ЧП**) и бедственная ситуация (**БС**) – это юридические механизмы для начала чрезвычайного реагирования. Объявление ЧП/БС вызывает переход на чрезвычайный правовой режим, характеризующийся особыми чрезвычайными полномочиями и/или структурой управления.

Полномочия объявлять ЧП обычно устанавливаются в конституции страны. Ими наделяются люди или организации на высшем уровне руководства. ЧП обычно применяются в случае экстремальных и/или непредвиденных ситуаций, которые представляют непосредственную угрозу, например, угрозу национальной безопасности, общественному порядку или конституциональному порядку. БС, напротив, обычно оговорены в законодательстве, и полномочия объявлять БС часто принадлежат субнациональным правительственным или отраслевым агентствам. Точное определение ЧП/БС в значительной степени зависит от политического и конституционального устройства страны и от её профиля риска бедствий.

Хотя дать чёткие предписания о том, какие формы ЧП/БС должны принимать во всех странах, невозможно, люди, ответственные за принятие решений, должны рассмотреть возможность разработки диапазона различных БС, различающихся пропорционально различным степеням и типам риска, а не полагаться на ЧП. Более того, в законах о ЧП/БС следует чётко идентифицировать: (i) юридический пусковой механизм(-ы) для объявления; (ii) человека или организацию, ответственного за объявление (то есть носителя полномочий для объявления); (iii) последствия объявления; и (iv) когда может быть сделано объявление (то есть заранее или только после того, как бедствие произошло).

Во время ЧП/БС крайне важно наличие защитных мер, которые должны обеспечивать прозрачность и подотчётность действий правительства, поддерживать власть закона, сохранять демократические институты и защищать права человека. Закон должен предусматривать юридический и/или законодательный контроль за объявлением ЧП/БС, за решениями или действиями, принятыми или осуществлёнными в ходе ЧП/БС. Более того, закон должен позволять правительству ограничивать соблюдение прав человека или отклоняться от него во время ЧП/БС лишь в той степени, в какой это допускает международное законодательство о правах человека.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Бедственная ситуация и чрезвычайное положение

a. Устанавливает ли закон диапазон БС, подходящих для различных сценариев бедствия, различающихся в зависимости от различных степеней и типов риска?

b. Устанавливает ли закон ЧП, которое следует использовать для реагирования при экстремальных и/или непредвиденных бедствиях?

c. Определены ли в законе чётко:
- юридический пусковой механизм(-ы) для объявления каждого типа ЧП/БС;
- человек или организация, имеющие полномочия сделать каждый тип объявления ЧП/БС;
- структура управления и/или полномочия на управление, которые возникают, когда был объявлен каждый тип ЧП/БС;
- возможно ли сделать предварительное объявление, когда риск достаточно серьёзен, вероятность высока и событие близко в качестве части раннего действия?

ii. Защитные механизмы, прозрачность и подотчётность

a. Требует ли закон, чтобы при объявлении ЧП указывалось юридическое обоснование, территориальный охват и длительность объявления, а также чрезвычайные руководящие полномочия, которыми будет наделено правительство в ходе ЧП/БС:

b. Требует ли закон от носителя полномочий объявления «действовать по рекомендации» или «по запросу» другой организации (например, учреждений, ведающих управлением действиями при бедствиях, или субнациональных правительств)?

c. Запрещает ли закон ограничивать права человека или отклоняться от их соблюдения во время ЧП/БС кроме как в пределах, которые разрешены международным законодательством о правах человека?

d. Оговорены ли в законе эффективный судебный и/или законодательный надзор за объявлением ЧП/БС и за решениями или действиями, принятыми или предпринятыми во время ЧП/БС?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• конституциональными законами; • управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью; • правами человека / гражданскими правами.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 5, раздел F.

6. Обеспечивает ли законодательство вашей страны наличие соответствующих юридических инструментов для подготовки к бедствиям и реагирования?

Для эффективной ПБР требуется нормативно-правовая база, которая облегчает работу гуманитарных организаций и убирает ненужные финансовые обременения и бюрократические барьеры, которые могут помешать отдельным людям и организациям принять участие в этой крайне важной деятельности. К основным вопросам, которые следует рассмотреть через призму законодательства, относятся:

- **Добровольцы,** крайне важная часть многих операций чрезвычайного реагирования, и тем не менее они могут столкнуться с законодательными проблемами, в особенности в отношении их правового статуса, здоровья и безопасности, страхования, ответственности, вознаграждения, доступа к обучению и надлежащего руководства.
- Требования, касающиеся **лицензирования профессиональной деятельности**, которые могут создать значительные препятствия для профессионалов при оказании помощи в чрезвычайной ситуации, в частности там, где в пределах государства или региона действуют разные требования. Чаще всего с такими препятствиями сталкиваются медработники в отношении права оказывать медицинские услуги и выписывать рецепты, а также в вопросах ответственности и медицинского страхования. Однако, с похожими проблемами могут также столкнуться профессионалы других областей, занятые в чрезвычайном реагировании, такие как инженеры, инспекторы в строительстве и учителя.
- **Налогообложение**, например налог на добавленную стоимость (НДС) и таможенные пошлины, которое может отнимать без необходимости значительную часть ресурсов и потенциала организаций, оказывающих гуманитарную помощь. И напротив, налоговые льготы могут использоваться во благо домохозяйств, бизнеса и других предприятий, пострадавших от бедствия, в рамках оказания помощи и во время восстановления или как стимул для снижения риска.
- **Ответственность**, которая может останавливать людей и организации в их желании заниматься спасающей жизни гуманитарной деятельностью. Возможность гражданской или уголовной ответственности может возникнуть вследствие случайного повреждения, травмы или смерти, наступивших в результате операции реагирования или вследствие бездействия в определённой ситуации. Такая защита от ответственности имеет крайне важное значение при условии соблюдения баланса с потребностью пострадавших людей надлежащим образом обратиться в суд для компенсации полученного ущерба.
- **Использование беспилотных летательных аппаратов (БЛА)** или дронов, которые всё более широко используются при ПБР как быстрый и экономически оправданный способ провести быструю оценку повреждений, определить место нахождения перемещённого населения и иногда для доставки товаров. Их использование вызывает ряд юридических и нормативных вопросов, включая их регистрацию, сертификат на лётную эксплуатацию, использование воздушного пространства и другие вопросы безопасности и нормативные вопросы, связанные с тем, как используются БЛА, включая этические вопросы, касающиеся использования дронов в гуманитарных условиях.
- **Защита данных и тайна личной жизни**, что является принципиально важным вопросом для управления действиями при бедствиях и затрагивает юридические аспекты процесса сбора данных, обмена данными и защиты информации. Использование персональных данных имеет крайне важное значение для эффективной подготовки и реагирования, но оно должно осуществляться только при необходимости и с соблюдением национальных норм относительно тайны личной жизни. В идеале следует разработать особые правила для чрезвычайных ситуаций.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Добровольцы

a. Вносит ли закон ясность в юридический статус, полномочия, вопросы страхования, льгот и стандартов подготовки, действующие в отношении добровольцев в чрезвычайной ситуации?

ii. Лицензирование профессиональной деятельности

a. Позволяет ли закон проводить автоматическое признание или предусматривает ли ускоренную процедуру для признания профессиональной квалификации при перемещении через субнациональные границы?

b. Предусматривает ли закон освобождение от уплаты НДС и других налогов в связи с осуществлением деятельности по ПБР для внутренних организаций, в особенности в отношении товаров, оборудования, имущества и услуг?

iii. Налоговые льготы

a. Предусматривает ли закон налоговые льготы для стимулирования подготовки к бедствиям и уменьшения ущерба от бедствия для отдельных лиц и частных организаций?

iv. Ответственность

a. Предоставляет ли закон разумную защиту отдельным людям и организациям, выполняющим работу bona fide, добросовестно, включая ограничение ответственности или введение лимита на ущерб или компенсацию, при этом обеспечивая соответствующий баланс, чтобы отдельные люди и сообщества могли обратиться в судебные органы для получения компенсации ущерба, где это оправдано?

v. Лицензирование БЛА

a. Содержит ли закон чёткую правовую основу для гуманитарного использования БЛА и/или ссылку на *Кодекс поведения и руководство для гуманитарного использования БЛА* и *Циркуляр по использованию беспилотных авиационных систем (БАС)* Международной организации гражданской авиации?

vi. Защита данных и тайна личной жизни

a. Вносит ли закон ясность в вопрос использования и защиты личных данных в ситуации бедствия, включая разрешения определённым организациям, включая национальные общества, использовать и хранить такие данные в рамках их основной деятельности?

B. Проверьте законы, связанные с:	• добровольчеством, трудоустройством, налогообложением, охраной труда, страхованием, иммиграцией, социальной защитой, благотворительными организациями; • требованиями по лицензированию профессиональной деятельности в различных отраслях, включая медицину/здравоохранение, инженерную деятельность, преподавание, юридические услуги; • налогообложением; • гражданской/общественной ответственностью, уголовным кодексом; • летательными аппаратами, транспортными средствами, транспортом; • защитой данных и тайной личной жизни.
C. Дополнительное руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 6, раздел H.

7. Устанавливается ли в законах вашей страны комплексная схема для работы с вопросами перемещения населения, вызванного бедствиями, и планового перемещения?

Бедствия и риски бедствий являются значительным катализатором перемещения, в особенности в свете изменения климата, характеризующегося всё более серьёзными метеорологическими угрозами.

Перемещение при бедствиях имеет место, когда люди вынуждены покинуть свои дома или места привычного жительства в результате бедствия или чтобы избежать приближающегося бедствия. В 2018 г. в результате бедствий было внутренне перемещено приблизительно 17,2 миллионов человек, при этом вследствие конфликтов было внутренне перемещено 10,8 миллионов человек.[24] Большинство людей, перемещённых в результате бедствий, являются внутренне перемещёнными лицами, однако некоторые, чтобы оказаться в безопасности, пересекают государственные границы. И на внутреннем, и на международном уровне существуют значительные юридические пробелы в отношении защиты людей, перемещённых вследствие бедствий, в особенности это касается детей и женщин. Чтобы устранить эти пробелы, людям, ответственным за принятие решений, следует разработать комплексную юридическую и политическую структуру, чтобы снизить риск перемещения и защитить людей, перемещённых вследствие бедствий.

Иногда бедствия или риски бедствий настолько серьёзны, что требуют заблаговременного перемещения людей или групп людей из их домов или мест временного проживания в новое место. Однако, опыт сообществ в области планового перемещения, в основном, негативный, ввиду отсутствия участия сообществ, выбора неподходящих мест и бюджета, недостаточного для покрытия затрат на перемещение. Чтобы решить уникальные и сложные проблемы, возникающие в ходе планового перемещения, людям, ответственным за принятие решений, следует разработать комплексную юридическую и политическую структуру, чтобы успешно проводить плановое перемещение с соблюдением достоинства людей, согласно принципам международного права.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Перемещение при бедствиях

a. Оговаривается ли в законе и/или политике снижение риска перемещения при бедствии?

b. Включают ли законы и/или политики, касающиеся внутреннего перемещения, людей, перемещённых вследствие бедствий и изменения климата?

c. Делают ли закон и/или политика обязательным планирование на случай непредвиденной ситуации для внутреннего перемещения, вызванного бедствиями и последствиями изменения климата?

d. Оговариваются ли в законе идентификация, въезд, пребывание и права людей, перемещённых через границы, таким образом, чтобы они согласовывались с законодательством о правах человека?

e. Предусматривают ли закон и/или политика, что люди, перемещённые вследствие бедствий через границы, получат защиту и помощь для удовлетворения своих основных потребностей во время пребывания?

f. Устанавливаются ли в законе критерии для определения, когда и при каких обстоятельствах люди, перемещённые вследствие бедствия через границу, могут быть возвращены?
   - Если да, соответствуют ли эти критерии требованиям международного законодательства о правах человека?
   - Если нет, существует ли закон или политика, регулирующие долгосрочные решения для лиц, перемещённых через границы вследствие бедствия?

ii. Плановое перемещение

a. Устанавливается ли в законе и/или политике комплексная схема для осуществления планового перемещения?

b. Если да, включает ли она положения:
   - устанавливающие, что плановое перемещение должно использоваться как крайняя мера и проводиться с соблюдением соответствующих прав человека;
   - дающие возможность людям, которые, возможно, будут перемещены, законно выступить против каких-либо аспектов планового перемещения;
   - делающие обязательным инклюзивный подход к плановому перемещению, вовлекая в процесс всех пострадавших людей, включая перемещаемых людей и принимающее население;
   - требующие, чтобы в результате планового перемещения возможности для получения средств к существованию и жизненные стандарты перемещаемых людей и принимающего населения улучшались или сохранялись на прежнем уровне; и
   - требующие, чтобы при плановом перемещении был снижен уровень отрицательного воздействия на людей, проживающих в непосредственной близости от районов, из которых происходит переме'цение?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при чрезвычайных ситуациях / гражданской обороной / гуманитарной помощью / изменением климата; • иммиграцией / беженцами и лицами, ищущими убежища; • внутренним перемещением / переездом; • планированием землепользования / неформальными поселениями / городскими поселениями; • правами человека.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 7, раздел D.

8. Содержат ли законы вашей страны меры для решения общих проблем, возникающих в контексте укрытий, в отношении жилищных прав, а также прав на землю и собственность?

Бедствия имеют свойство как создавать, так и усугублять проблемы, связанные с правами в отношении жилища, земли и собственности (ЖЗС).

Одной из проблем является то, что гуманитарные и правительственные организации иногда используют «гарантированное право на владение жильём» как критерий для оказания чрезвычайной помощи в виде укрытия. Фокус на гарантированном праве владения создаёт проблемы, так как приводит к тому, что с потенциальные бенефициары различаются согласно их статусу в отношении права владения до бедствия, а не на основании потребностей. Закон и/или политика должен в максимально возможной степени не требовать от людей, пострадавших от бедствия, доказательств гарантированного права владения жильём, чтобы они удовлетворяли критериям для получения помощи в виде укрытия.

В ситуациях, где оценка гарантированного права на владение жильём признана необходимой, метод оценки должен отражать местную систему ЖЗС. В ситуациях, где официальное свидетельство о праве собственности на землю не является основной или единственной формой гарантированного права на владение, или в ситуациях, когда документы, подтверждающие право собственности и границы, были утрачены, закон и/или политика должны позволять оценить право на владение с помощью подтверждения в сообществах, карты территории сообщества и с помощью других признаков, помимо официальных документов, подтверждающих право на владение землёй (например, уплата арендной платы или земельного налога).

Гуманитарные и правительственные организации также часто требуют от потенциальных бенефициаров предоставить удостоверения личности или документы, подтверждающие право на владение землёй, в качестве обязательного условия для получения помощи в виде укрытия. В условиях бедствия это может быть непрактично, так как документы многих людей могут быть повреждены, утеряны или уничтожены. Чтобы решить эту проблему, следует прописать в законе процедуры ускоренной замены документов пострадавших от бедствия людей, подтверждающих право на владение землёй и удостоверяющих их личность.

Ещё одна проблема, связанная с ЖЗС, состоит в том, что часто в условиях бедствия наблюдается нехватка чрезвычайных и временных укрытий. Люди, ответственные за принятие решений, должны рассмотреть возможность введения полномочий, которые позволят правительству быстро на временной основе при необходимости реквизировать в этих целях землю и строения после бедствия. Однако, любые полномочия такого рода должны осуществляться с соблюдением соответствующих положений конституции и законодательства о правах человека и находиться под строгим контролем, чтобы избежать самоуправного и несправедливого вмешательства в право на частную собственность.

Ещё одной проблемой, связанной с ЖЗС, которая может возникнуть во время бедствия, является использование школ в качестве центров эвакуации или убежищ после бедствия. Это не только нарушает непрерывность образования, но может также отрицательно повлиять на физическое и психосоциальное благополучие детей. Следовательно, людям, ответственным за принятие решений, следует рассмотреть возможность введения требования, что школы можно использовать в качестве чрезвычайного укрытия только в качестве крайней меры на как можно более короткий срок, когда другого разумного варианта нет.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Равноправный доступ к помощи в виде укрытия

a. Проводят ли закон или политика, регулирующие чрезвычайную помощь в виде укрытия, дискриминационные различия между людьми на основании их статуса в отношении гарантированного права на владение жильём?

b. Разрешает ли однозначно закон доказать или подтвердить право на владение жильём с помощью подтверждения сообщества, карт территории сообщества и других признаков помимо документов, подтверждающих право собственности на землю (например, уплата арендной платы или земельного налога)?

c. Устанавливает ли закон процедуру узаконивания незадокументированного или неформального права на владение землёй? Особенно в отношении женщин? Если да, являются ли эти процедуры широкодоступными? Простыми и быстрыми?

ii. Сохранение доступа к важным документам

a. Оговаривается ли в законе и/или политике обязательное обучение широких слоёв населения в области практических мер для сохранения доступа к важным документам во время бедствий?

b. Устанавливается ли в законе и/или политике процедура для ускоренной замены удостоверений личности и документов, подтверждающих право на владение землёй, которые были утеряны, повреждены или уничтожены во время бедствия?

c. Оговаривается ли в законе и/или политике, что замена документов людей, пострадавших от бедствия, должна производиться бесплатно?

d. Устанавливаются ли в законе процедуры для признания, по крайней мере на временной основе, права на владение землёй и права пользования, которые были идентифицированы и задокументированы с помощью подтверждения сообщества и карты территории сообщества?

iii. Земля и здания для чрезвычайного и временного укрытия

a. Даёт ли закон полномочия правительству временно реквизировать землю и здания для использования в качестве чрезвычайного и временного укрытия во время бедствий?

b. Если да, подвергаются ли полномочия правительства на реквизицию земли и зданий строгому контролю, который минимизирует вмешательство в право на частную собственность?

iv. Использование школ в качестве чрезвычайных укрытий

a. Предусматривает ли закон, что школы могут быть использованы в качестве чрезвычайного укрытия только в виде крайней меры в течение как можно более короткого срока, когда нет другого возможного варианта?

b. Определены ли в законе альтернативные объекты, которые можно использовать в качестве чрезвычайного укрытия?

c. Содержит ли закон практические меры, способствующие непрерывности образования в ситуациях, когда невозможно избежать использования школ в качестве чрезвычайного укрытия?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью; • жилищем / землёй / собственностью / планированием землепользования / территориальным планированием; • конституциональными законами / правами человека.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 8, раздел E

9. Содержат ли законы вашей страны меры для обеспечения того, чтобы уязвимые группы населения были включены в мероприятия по подготовке к бедствиям и реагированию, а также получали соответствующую защиту?

Следующие группы могут подвергаться непропорционально сильному воздействию бедствий: инвалиды, женщины и девочки; пожилые люди; люди, живущие в неформальных и неотмеченных на картах поселениях, коренные народы, бездомные, мигранты, перемещённые лица, беженцы и лица без гражданства. Для краткости эти группы в совокупности называют «уязвимыми группами» несмотря на то, что в зависимости от обстоятельств более точным термином было бы «имеющие особые потребности», «подверженные риску» или «уязвимые».

В законе и/или политике должны быть прописаны меры для обеспечения того, чтобы уязвимые группы населения были целиком включены в мероприятия по ПБР и получали соответствующую защиту. Эти меры включают (среди прочего): запрет дискриминации; обязательное для государственных структур планирование с учётом особых потребностей уязвимых групп населения, выделение бюджетных средств для удовлетворения этих потребностей, контроль и оценка; сбор данных с разбивкой по полу, возрасту и инвалидности, а также по условиям – сельская местность, город, пригород; обязательное участие уязвимых групп населения во всех аспектах ПБР; обязательное планирование на случай непредвиденной ситуации с учётом вопросов сексуального и гендерного насилия (СГН), защиты детей, а также заботы о детях без сопровождения взрослых и разлучённых со своими опекунами (ДБСВРО). Кроме того, в свете того, что восстановление социальных связей вскоре после бедствия имеет критическое значение для повышения жизнестойкости сообществ, законодательство должно включать положения, оговаривающие розыск родственников и процессы воссоединения семей.

Важной потребностью всех людей, пострадавших от бедствия, не только представителей уязвимых групп, является психическое здоровье и психосоциальная поддержка (ПЗПСП). Это происходит, потому что бедствия становятся причиной массовых эмоциональных страданий, проявляющихся как в форме проблем в области психического здоровья (например, беспокойство, депрессия), так и непатологических расстройств (то есть горе, страх, злоба). Закон должен предусматривать обязательное планирование на случай непредвиденной ситуации с учётом аспектов ПЗПСП во время бедствий, включая психологическую первую помощь, основную клиническую психическую помощь и непрерывные поставки необходимых психотропных препаратов.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Общие меры, чтобы включить и защитить уязвимые группы населения

Недопущение дискриминации

a. Защищает ли закон от всех форм дискриминации во всех аспектах ПБР?

b. Оговаривается ли в законе признание прав и особых потребностей уязвимых групп населения во время бедствий?

c. Создаёт ли закон общую обязанность для людей, осуществляющих реагирование при бедствии, защищать и включать уязвимые группы населения в мероприятия по ПБР?

Потребности уязвимых групп

a. Требуют ли закон и/или политика, чтобы при оценке риска, потребностей и уязвимости, а также в планах действий на случай непредвиденной ситуации идентифицировались уязвимые группы населения и их особые потребности?

b. Требуют ли закон и/или политика, чтобы в процессе планирования были оговорены основные действия, ресурсы и обязанности для удовлетворения потребностей уязвимых групп населения?

c. Требуют ли закон и/или политика, чтобы процессы оценки и планирования проходили с участием уязвимых групп населения?

d. Гарантируют ли закон и/или политика, что восстановление семейных связей – это элемент реагирования при бедствиях, в том числе с использованием услуг национального общества в рамках его вспомогательной роли по отношению к государственным властям в гуманитарной области?

Сбор и защита разобщённых данных

a. Требуют ли закон и/или политика при оценке риска, уязвимости и потребностей собирать данные с разбивкой по полу, возрасту и инвалидности и защищать данные?

b. Требуют ли закон и/или политика собирать данные с разбивкой по полу, возрасту и инвалидности в отношении участия в ПБР, перемещения вследствие бедствий, воздействия бедствий и случаев СГН и защищать данные?

c. Требуют ли закон и/или политика собирать данные о рисках, уязвимости и оценке потребностей с разбивкой по условиям (сельская местность, город, пригород) и защищать данные?

Тренинг и повышение уровня информированности

a. Требуют ли закон и/или политика, чтобы все правительственные органы, осуществляющие чрезвычайное реагирование (включая отраслевые агентства, полицию и вооружённые силы) участвовали в тренинге об особых потребностях уязвимых групп населения?

Участие уязвимых групп населения

a. Требует ли закон, чтобы многосторонние институты включали представителей уязвимых групп населения?

b. Требует ли закон, чтобы те, кто осуществляет ПБР, напрямую консультировались с уязвимыми группами населения и способствовали их значительному участию в отношении разработки, планирования, реализации, мониторинга и оценки всех аспектов ПБР?

c. Создают ли закон и/или политика квоты или целевые показатели для найма представителей уязвимых групп населения в качестве государственных гражданских служащих в учреждениях, занятых ПБР?

d. Требуют ли закон и/или политика проведения мониторинга, оценки и отчётов перед общественностью по вопросам участия и вовлечения уязвимых групп населения в мероприятия по ПБР?

Защита от СГН

a. Требуют ли закон и/или политика обязательного составления планов действий на случай непредвиденной ситуации с учётом аспекта СГН во время бедствий?

b. Требуют ли закон и/или политика, чтобы укрытия после бедствия конструировались и действовали таким образом, чтобы предотвращать СГН и снижать его уровень?

c. Требуют ли закон и/или политика, чтобы все государственные организации, осуществляющие чрезвычайное реагирование, приняли участие в тренинге о СГН?

ii. Конкретные меры по вовлечению и защите уязвимых групп населения

Женщины, девочки, подростки, молодые совершеннолетние люди

a. Определены ли в планах действий на случай непредвиденной ситуации для бедствий основные действия, ресурсы и обязанности в отношении сексуального и репродуктивного здоровья и вопросов менструальной гигиены?

b. Способствуют ли закон и/или политика достижению гендерного равенства и поощряют ли они женщин и девочек занимать руководящие и ответственные позиции?

Дети

a. Требуют ли закон и/или политика обязательного составления плана действий на случай непредвиденной ситуации для защиты детей при бедствиях?

b. Требуют ли закон и/или политика обязательного составления плана действий на случай непредвиденной ситуации для ухода за ДБСВРО во время бедствий, включая следующие основные действия:

- снижение риска разлучения с родителем-опекуном;
- определение места нахождения ДБСВРО, установление личности и выдача документов;
- обеспечение и контроль альтернативных вариантов ухода за ДБСВРО;
- розыск членов семьи и проверка; и
- упрощение воссоединения семей и интеграции?

Пожилые люди и инвалиды

a. Требует ли закон, чтобы все мероприятия по ПБР реализовывались таким образом, чтобы они были доступны для людей с физическими нарушениями, нарушениями деятельности органов чувств, интеллектуальными или психосоциальными нарушениями?

b. Определены ли в планах действий на случай непредвиденной ситуации при бедствиях основные действия, ресурсы и обязанности по оказанию помощи при бедствии с помощью методов, адаптированных и уместных для пожилых людей и инвалидов?

Сексуальные и гендерные меньшинства

a. Требуют ли закон и/или политика, чтобы информация о сексуальной и гендерной идентичности собиралась, хранилась и уничтожалась безопасным образом?

b. Определены ли в планах действий на случай непредвиденной ситуации основные действия, ресурсы и обязанности для обеспечения того, чтобы представители СГМ имели безопасный доступ после бедствия к укрытию, воде, санитарно-гигиеническим помещениям?

Мигранты, перемещённые лица и беженцы; расовые и этнические меньшинства

a. Требуют ли закон и/или политика, чтобы мероприятия по ПБР осуществлялись на нескольких языках, в нескольких форматах (например, в печатном виде, аудио, инфографика) и на нескольких платформах (то есть формально, неформально)?

b. Требуют ли закон и/или политика обязательного участия мигрантов, перемещённых лиц и беженцев в разработке планов и стратегий по предотвращению бедствий, подготовке к ним и восстановлению после?

Коренные народы

a. Запрещает ли закон перемещать коренные народы с их территории, кроме как при наличии их предварительного свободного информированного согласия?

iii. Психическое здоровье и психосоциальная поддержка (ПЗПСП)

a. Требуют ли закон и/или политика обязательного планирования на случай непредвиденной ситуации с учётом аспекта ПЗПСП во время бедствий?

b. Предусмотрены ли в планах действий на случай непредвиденной ситуации следующие основные действия:

- проведение оценки психического здоровья и психосоциальных вопросов;
- тренинг для всех сотрудников и добровольцев по ПЗПСП;
- распространение информации о методах адаптации для широких слоёв населения;
- оказание психологической помощи людям, пережившим экстремально стрессовое событие;
- оказание базовой клинической психической помощи людям, пережившим бедствие, демонстрирующим признаки патологических расстройств;
- обеспечение бесперебойных поставок основных психотропных препаратов?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью; • здравоохранением/лекарствами; • защитой детей / детским трудом / детскими браками / похищением детей / торговлей детьми / злоупотреблениями в отношении детей; • усыновлением / приёмными семьями / сиротами; • образованием; • иммиграцией / беженцами и людьми, ищущими убежища; • предотвращением сексуального насилия / домашнего насилия / насилия против женщин; • тайной личной жизни / защитой данных; • правами человека / недопущением домогательств / недопущением дискриминации.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 9, раздел D.

10. Содержат ли законы вашей страны меры для пропаганды качества и подотчётности, а также для предотвращения мошенничества и коррупции при подготовке к бедствиям и во время реагирования?

Во время бедствия ситуация носит чрезвычайный и хаотичный характер, что может создавать серьёзные сложности для обеспечения качества и подотчётности в ходе ПБР и потребует внедрения минимальных стандартов качества, а также систем комплексной предварительной оценки, мониторинга и итоговой оценки. Бедствия также могут дать возможность непорядочным людям совершить акт мошенничества или коррупции, что потребует применения соответствующих, хотя необязательно ограничительных контрольных механизмов.

Все участники операции реагирования при бедствии должны стремиться и, что особо важно, планировать соблюдать минимальные стандарты качества в области оказания помощи во время бедствия. Лица, ответственные за принятие решений внутри страны, должны рассмотреть возможность разработки минимальных стандартов для предоставления продовольствия, воды, санитарии, гигиены, здравоохранения и укрытия во время бедствий. В таких стандартах должны быть отражены Минимальные стандарты Sphere. На самом деле, люди, ответственные за принятие решений, могут использовать Минимальные стандарты Sphere в качестве отправной точки и скорректировать их, чтобы они были уместны в конкретном культурном контексте и реалистичны.

Для обеспечения качества чрезвычайного реагирования и восстановления принципиально важное значение имеет тщательная и своевременная оценка потребностей, потерь и убытков после бедствия, так как точная информация о природе, масштабе и географическом расположении потребностей, потерь и убытков необходима, чтобы успешно спланировать и реализовать операцию реагирования и восстановления. Закон и/или политика должны требовать и назначать институциональную ответственность: чтобы сразу же после наступления бедствия была проведена быстрая оценка потребностей, оценка повреждений и ущерба; чтобы в течение всей фазы реагирования проводилась непрерывная оценка потребностей. При проведении оценок следует принимать во внимание гендерные вопросы и разнообразие, обеспечивать стабильность и согласованность работы различных секторов. Оценку следует использовать для мониторинга, чтобы скорректировать планы по мере необходимости.

Крайне важное значение для подотчётности и обучения имеют мониторинг и оценка мероприятий по ПБР. Они позволяют получить информацию и провести анализ, который требуется, чтобы: (i) те, кто осуществляет реагирование, держали отчёт перед заинтересованными сторонами за воздействие и результат своих действий; (ii) усовершенствовать будущую политику и практические методы работы с помощью уроков, извлечённых из прошлого опыта и (iii) скорректировать ПБР по мере необходимости. Закон и/или политика должны упрощать проведение оценки как с целью обучения, так и с целью отчётности, а также для оценки масштаба ущерба для общества. Они должны требовать от тех, кто осуществляет ПБР, регулярно заказывать проведение внешней оценки своих мероприятий и программ и публиковать результаты, при этом позволяя организациям, осуществляющим ПБР, проводить внутренние оценки, результаты которых не должны обязательно становиться достоянием общественности.

В ходе чрезвычайного реагирования существует напряжённость, вызванная необходимостью действовать быстро, чтобы спасти жизни людей, и одновременно задействовать механизмы противодействия коррупции и мошенничеству. Однако, возможно найти баланс между срочностью и предусмотрительностью, укрепив институциональную стойкость по отношению к коррупции и разработав соответствующие контрольные механизмы до того, как произошло бедствие. Закон и/или политика должны требовать от организаций, осуществляющих ПБР, использования специфических (например, финансовых, относящихся к сфере закупок) контрольных механизмов и принятия мер для минимизации потребности в быстром найме на работу и проведении закупок во время бедствий.

Чтобы ответить на этот вопрос, обдумайте следующее:

A. Наводящие подвопросы

i. Качество

a. Устанавливаются ли в законе и/или политике минимальные стандарты для предоставления продовольствия, воды, санитарии, гигиены, здравоохранения, укрытия и других принципиально важных услуг и видов помощи во время реагирования при бедствии?

b. Если да, требуют ли закон и/или политика, чтобы организации, осуществляющие ПБР, использовали такие минимальные стандарты при разработке и пересмотре планов действий на случай непредвиденной ситуации при бедствиях?

c. Если да, требуют ли закон и/или политика от организаций, осуществляющих ПБР, использовать такие минимальные стандарты при проведении мониторинга и оценки ПБР?

d. Устанавливается ли в законе и/или политике процедура для работы с множественными жертвами во время бедствия?

ii. Оценка после бедствия

a. Требует ли закон и назначает ли институциональную ответственность за:

- обязательное проведение быстрых и постоянных оценок потребностей, результаты которых используются в качестве информации для продолжающегося реагирования?
- оценку ущерба и потерь?

b. Требуют ли закон и/или политика при проведении оценки принимать во внимание уязвимость, гендерные вопросы и разнообразие?

c. Устанавливается ли в законе и/или политике скоординированный, согласованный подход к проведению оценок после бедствия между различными секторами?

iii. Мониторинг и отчётность

a. Требуют ли закон и/или политика от организаций, проводящих ПБР, проведения мониторинга и оценки на уровне мероприятий и программ с учётом возможностей для уязвимых групп в равной степени пользоваться услугами? Включены ли в структуру M&O специальные гендерные индикаторы?

b. Требуют ли закон и/или политика создания механизмов определения ущерба для общества?

c. Требуют ли закон и/или политика от всех организаций, проводящих ПБР, регулярно заказывать проведение внешней оценки и публиковать результаты оценки их мероприятий и программ?

d. Если да, позволяет ли закон организациям, проводящим ПБР, также проводить внутренние оценки, результаты которых не должны обязательно становиться достоянием общественности, в целях институционального обучения и усовершенствования.

iv. Предотвращение мошенничества и коррупции

a. Требует ли закон от организаций, осуществляющих ПБР, обязательно принять меры для пропаганды институциональной стойкости против коррупции и мошенничества, такие как кодекс поведения, механизмы разоблачения и тренинг?

b. Требует ли закон от организаций, осуществляющих ПБР, обязательного внедрения специфических функциональных контрольных механизмов для предотвращения мошенничества и коррупции в области финансов, кадровой политики, закупок, управления активами и транспорта?

c. Требуют ли закон и/или политика от организаций, осуществляющих ПБР, реализации мер, нацеленных на минимизацию потребности в быстром найме сотрудников или закупке товаров для мероприятий по ПБР?

B. Проверьте законы и политики, связанные с:	• управлением действиями при бедствиях / управлением действиями при ЧС / гражданской обороной / гуманитарной помощью; • мошенничеством /коррупцией; • мониторингом / оценкой.
C. Дальнейшее руководство	Сводный отчёт о законодательстве, подготовке к бедствиям и реагировании, глава 10, раздел F.

Дополнительная информация и поддержка

Дополнительную информацию, инструменты, отчёты и обновления в области законодательства о бедствиях можно найти на сайте www.ifrc.org/dl

Если у вас есть вопросы или запросы на оказание технической помощи в области законодательства о бедствиях, вы можете связаться с сотрудниками программы МФОККиКП по законодательству о бедствиях по адресу disaster.law@ifrc.org

Концевые сноски

[1] Рабочая группа по защите детей, «Минимальные стандарты защиты детей в гуманитарной деятельности» ('Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action') (2012 г.), <http://cpwg.net/?get=006914|2014/03/CP-Minimum-Standards-English-2013.pdf> 221; *Конвенция о правах ребёнка*, открыта для подписания 20 ноября 1989 г., 1577 UNTS 3 (вступила в силу 2 сентября 1990 г.), ст. 1.

[2] Рабочая группа по защите детей, Минимальные стандарты защиты детей в гуманитарной деятельности (см. выше), 13.

[3] Там же.

[4] Управление Организации Объединённых Наций по снижению риска бедствий, «Терминология» ('Terminology') (2 февраля 2017 г.) <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

[5] Там же.

[6] В данном отчёте используются термины «организации, занятые ПБР» и «мероприятия в области ПБР», при этом сокращение ПБР означает «подготовка к бедствиям и реагирование». Сокращение «подготовка к бедствиям и реагирование» используется исключительно для краткости, авторы данного отчёта не имеют намерения ввести в лексикон управления действиями при бедствиях новое сокращение или концепцию. Напротив, в данном отчёте используются определения «подготовленности» и «реагирования», принятые БСРБ ООН.

[7] Там же.

[8] Бюро по сокращению риска бедствий Организации Объединённых Наций, «Терминология» ('Terminology') (2 февраля 2017 г.) <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

[9] Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Действия, основанные на прогнозах ФЧПБ https://media.ifrc.org/ifrc/fba/*

[10] Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Повышение уровня информированности населения и образование в вопросах снижения риска бедствий (*2013 г.), стр. 8-9.

[11] Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Политика по миграции* (ноябрь 2009 г.) <https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf> 2.

[12] Там же.

[13] Конвенция о правах инвалидов (2008 г.)

[14] Саньюла Вирашинге и другие, «Плановое перемещение в условиях изменения климата» ('Planned Relocations in the Context of Climate Change' (УВКБООН, Брукингс и университет Джорджтауна, Консультации Белладжо, 18-22 мая 2015 г. (Консультации Белладжо) http://www.brookings.edu/about/projects/idp/planned-relocations

[15] Межведомственный постоянный комитет, «Политика межведомственного постоянного комитета по защите в гуманитарной деятельности» ('Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action') (2016 г.) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf>.

[16] Мери Пикард, «Глобальное исследование: эффективные законы и политики в отношении гендерного равенства и защиты от сексуального и гендерного насилия при бедствиях» ('Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters') (Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, декабрь 2017 г.) <https://redcross.eu/positions-publications/effective-law-and-policy-on-gender-equality-and-protection-from-sgbv-in-disasters-new-research-from-ifrc> 49–51 (***Глобальное исследование по СГН***) 7.

[17] См. 32-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, 2015 г., Сексуальное и гендерное насилие: совместные действия для предотвращения и реагирования (резолюция 3, Женева, Швейцария, 8-10 декабря 2015 г.), МККК и МФОККиКП, 2015 г., Сексуальное и гендерное насилие: совместные действия для предотвращения и реагирования, информационный доклад (Женева, октябрь 2015 г.), ч.1, н.1; Пикард, Глобальное исследование по СГН (см. выше), 7.

[18] Совместные действия для предотвращения и реагирования (резолюция 3, Женева, Швейцария, 8-10 декабря 2015 г.), МККК и МФОККиКП, 2015 г. Сексуальное и гендерное насилие: совместные действия для предотвращения и реагирования, информационный доклад. (Женева, октябрь 2015 г.) 2-3.

[19] Там же 3.

[20] В данном отчёте принято определение «сексуальных и гендерных меньшинств», используемое Edge Effect, организацией, которая помогает гуманитарным организациям и организациям развития работать в истинном партнёрстве с сексуальными и гендерными меньшинствами. См. Edge Effect, 'Об Edge Effect' (2018 г.) <https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>.

[21] Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Защита и помощь детям, находящимся в процессе миграции» ('Protection and Assistance for Children on the Move') (документ-позиция, ноябрь 2017 г.) <http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/IFRC-Position-Paper-Children-on-the-Move-LR.pdf> 4.

[22] Центр исследований в области эпидемиологии бедствий (CRED), «Бедствия 2018 г.: обзор», www.cred.be

[23] 20 стран выборки включают: Австралию, Бразилию, Колумбию, Эквадор, Финляндию, Италию, Иорданию, Казахстан, Кению, Корею, Кыргызстан, Мадагаскар, Мексику, Палестину, Парагвай, Филиппины, Южную Африку, Сенегал, Соединённое Королевство и Вьетнам.

[24] Центр мониторинга внутреннего перемещения, Глобальный доклад о внутреннем перемещении, 2019 г., www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/

Примечания

Основополагающие принципы
Междуна родного 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 прочного мира между 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 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 / Движение является всемирным. Все Национальные общества пользуются равными правами и обязаны оказывать помощь друг другу