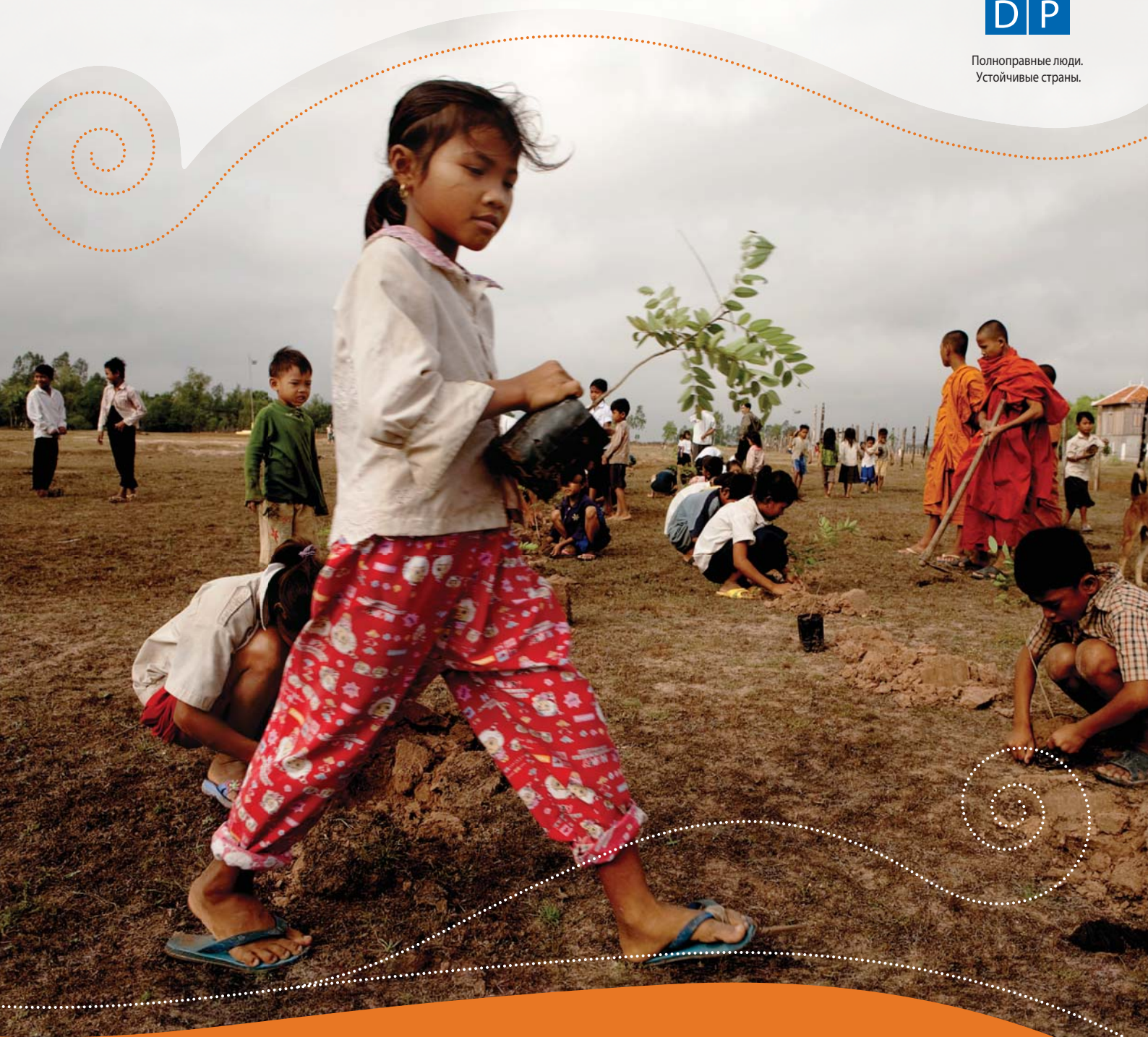




Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца



Полноправные люди.
Устойчивые страны.



Эффективное законодательство и регулирование снижения рисков бедствий: многостранный отчет

Краткий обзор

Эффективное законодательство и регулирование снижения рисков бедствий: многостранный отчет

Краткий обзор

© Программа развития Организации Объединенных Наций и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, июнь 2014 г.

Выражаем признательность Правительству Швейцарии за финансовую помощь в публикации данного краткого отчета.

Отказ от ответственности: мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно совпадают с официальной позицией Программы развития Организации Объединенных Наций и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца или их членами.

Цитирование: программа развития Организации Объединенных Наций и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Эффективное законодательство и регулирование в целях снижения рисков бедствий: многостранный отчет (Нью-Йорк, 2014 г.)

Автор: Мэри Пикард (Mary Picard)

Редактор: Барбара Холл (Barbara Hall)

Оформление: Cartoonbase

Напечатано: Premier Supplies

Фотография на передней стороне обложки: шестилетняя Ван Лина сажает небольшое дерево в «Зеленый день» в провинции Прейвэнг в юго-восточной части Камбоджи. © Программа развития Организации Объединенных Наций, Камбоджа/Аранткса Седило (Arantxa Cedillo)

Фотография на задней стороне обложки: Люди набирают воду из колодца в г. Дахла © UN Photo/Эван Шнайдер (Evan Schneider)

Благодарственное слово

Данный отчет — результат совместной инициативы Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Главным автором отчета является Мэри Пикард, которая также разработала легшую в основу отчета методологию проведенных в странах исследований. Рекомендации по техническим вопросам были предоставлены Анжеликой Планитц (Angelika Planitz) стороны ПРООН и Дэвидом Фишером (David Fisher) со стороны МФОКК и КП. Публикация отчета выполнялась под руководством Элис Гуинан, которая также участвовала в его написании и редактировании.

Вклад в создание данного отчета внесли многие организации и отдельные люди. МФОКК и КП и ПРООН выражают глубокую благодарность за поддержку, оказанную Правительствами и организациями Красного Креста Австралии, Канады, Дании, Финляндии, Швейцарии и Соединенного Королевства, а также Дирекции Европейской комиссии по вопросам гуманитарной помощи (ЕЧНО).

Помощь в исследовании Мы также признательны за содействие в проведении исследования, которое оказали нам Лоренс Брунет Болдуин (Laurence Brunet Baldwin), Лючия Чипулло (Lucia Cipullo), Лука Корредиг (Luca Corredig), Надя Хоури (Nadia Houry), Лорен Конопач (Lauren Koporacz), Кристина Нечаева, Каролин Ренолд (Caroline Renold), Марен Шульте (Maren Schulte) и Кристина Васала (Christina Vasala).

Координирование проекта Исследования по странам были бы невозможны без поддержки со стороны наших коллег из Бюро ПРООН по вопросам предотвращения кризисов и восстановления, из группы Программы МФОКК и КП для разработки закона о содействии при бедствиях и делегаций МФОКК и КП в различных странах, а также страновых представительств ПРООН и национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в странах, входящих в сферу деятельности проекта. В частности, ПРООН выражает признательность Сесилии Айпира (Cecilia Aipira), Манале Азиза (Manal Aziza), Джералдин Беччи (Geraldine Bessi), Джирме Бекеле (Girma Bekele), Алиоу Диа (Aliou Dia), Армену Григоряну (Armen Grigoryan), Люсенанаде Гереро (Lucenanda Guerrero), Данияру Ибрагимову (Daniar Ibragimov), Мукашу Калдарову (Mukash Kaldarov), Ксавьеру Мойя (Xavier Moya), Марте Муандинги (Martha Mwandingi), Мкуету Муентота (Mkwetu Mwentota), Зубаиру Муршеду (Zubair Murshed), Нельсону Закаапи (Nelson Zakaapi), и МФОКК и КП благодарит Санне Босвейк (Sanne Boswijk), Лючию Чипулло (Lucia Cipullo), Изабель Грангер (Isabelle Granger), Тессу Келли (Tessa Kelly), Шей Жан Ли (Sheu Jean Lee), Иду Марштайн (Ida Marstein), Марину Мартинез (Maria Martinez) и Элизу Москвини (Elyse Mosquini).

Анализ ситуаций в странах Мы также выражаем особую благодарность многим представителям правительств и других заинтересованных сторон за интервью и участие в фокус-группах, а также консультантам, которые провели анализ ситуаций в конкретных странах, а именно: Ильхаму Рашид Аль Эйбиядху (Ilham Rasheed Al Abyadh), А. А. Алыбаеву (A. A. Alybaev), Марии Кларе Аттридж (Maria Clara Attridge), Фелипу де Хесус Гонсалес Колорадо (Felipe de Jesús Colorado González), Нго Конг Чинху (Ngo Cong Chinh), Карен да Коста (Karen da Costa), Карин Р. И. (Carine R. I.) Дельво Маршезе (Delvaux Marchese), Валерию Гонсалес Рангелу (Valeria González Rangel), Салману Хумаюну (Salman Humayun), Трейси Хумби (Tracy Humby), Монике Леонардо (Mónica Leonardo), Элизабет Мак-Нотон (Elizabeth McNaughton), А. С. Момукулову (A. S. Momukulov), Мэри Пикард (Mary Picard), Эвану Паури (Ewan Powrie), Алику Сантьяго (Aika Santiago), К. Александре Лопес Северино (C. Alexandra Lopes Severino), Магде Степанян (Magda Stepanyan), Наде Тюрбек (Nadja Thürbeck) и Хенку Туккеру (Henk Tukker).

Кабинетный анализ правовой базы Организаторы проекта также крайне признательны следующим юридическим конторам и юристам, которые на безвозмездной основе выполнили огромный объем работ по анализу правовых аспектов: CMS Cameron McKenna LLC (Украина), White and Case Attorneys (Пекин), White and Case Attorneys (Гонконг), Бриджет Аримонд (Bridget Arimond), Паоле Камачо Санчес (Paola Camacho Sanchez), Кевину Чину (Kevin Chin), Карин Р. И. (Carine R.I.) Дельво Маршезе (Delvaux Marchese), Михаелю Эбурну (Michael Eburn), Чинве Эзигбо (Chinwe Ezeigbo), Ху-Чи Гоу (Hui-Chi Goh), Миша Хилл (Mischa Hill), Уила Хуангу (Willa Huang), Элизабет Гибсон (Elizabeth Gibson), Федерико Джэчетти (Federico Jachetti), Рими Джейн (Rimi Jain), Ясюки Като (Yasuyuki Kato), Дунг Нгок Луу (Dung Ngoc Luu), К. Александре Лопес Северино (C. Alexandra Lopes Severino), Элис Мак-Шерри (Alice McSherry), Канику Малик (Kanika Malik), Джорджину Паджем (Georgina Padgham), Эллен Полисински (Ellen Policinski), Фабьен Поммелет (Fabien Pommelet), Георгу Потыка (Georg Potyka), Эвану Паури (Ewan Powrie), Василики Саранти (Vasiliki Saranti), Липике Шарма (Lipika Sharma), Нго Трангу (Ngo Trang), Даниеле Убида (Daniela Ubidia) и Салме Вахееди (Salma Waheedi).

Рецензенты: Данный доклад был подготовлен с учетом комментариев членов группы коллегиального обзора, которые уделили этому много внимания: Мы благодарим членов коллегии экспертного рецензирования за их вклад в подготовку отчета и за время, которое они нам уделили: Ясемин Айсан (Yasemin Aysan), Сэмюэль Доу (Samuel Doe), Вишака Хиделедж (Michael Eburn), Хулио Иказа Галларда (Julio Icaza Gallard), Вишаку Хиделедж (Vishaka Hidellage), Дэниела Кулла (Daniel Kull), Аллана Лэвелла (Allan Lavell), Иду Марштайн (Ida Marstein), Шри ПК Мишра (Shri PK Mishra), Мостафу Мохархегха (Mostafa Mohaghegh), Мария Наарендорп (Marja Naarendorp), Саймона О'Коннора (Simon O'Connor), Гарри де ла Померай (Garry de la Pomeraï), Монику Сандерс (Monica Sanders), Марко Тоскано Ривалту (Marco Toscano Rivalta) и Файн Туитопу-Арнольд (Fine Tuitopou-Arnold).

Содержание

1. Введение	1
2. Общая информация	3
• Предыстория	3
• Методология	5
3. Обзор результатов	7
• Законы в области УРБ	7
• Законы о градостроительстве, планировании и охране окружающей среды	11
• Смежные области права, поддерживающие СРБ	13
4. Выводы и рекомендации	15
• Рекомендации по законам об УРБ	16
• Рекомендации по законам о градостроительстве, планировании и окружающей среде	18
• Рекомендации по смежным областям права, поддерживающим СРБ	20

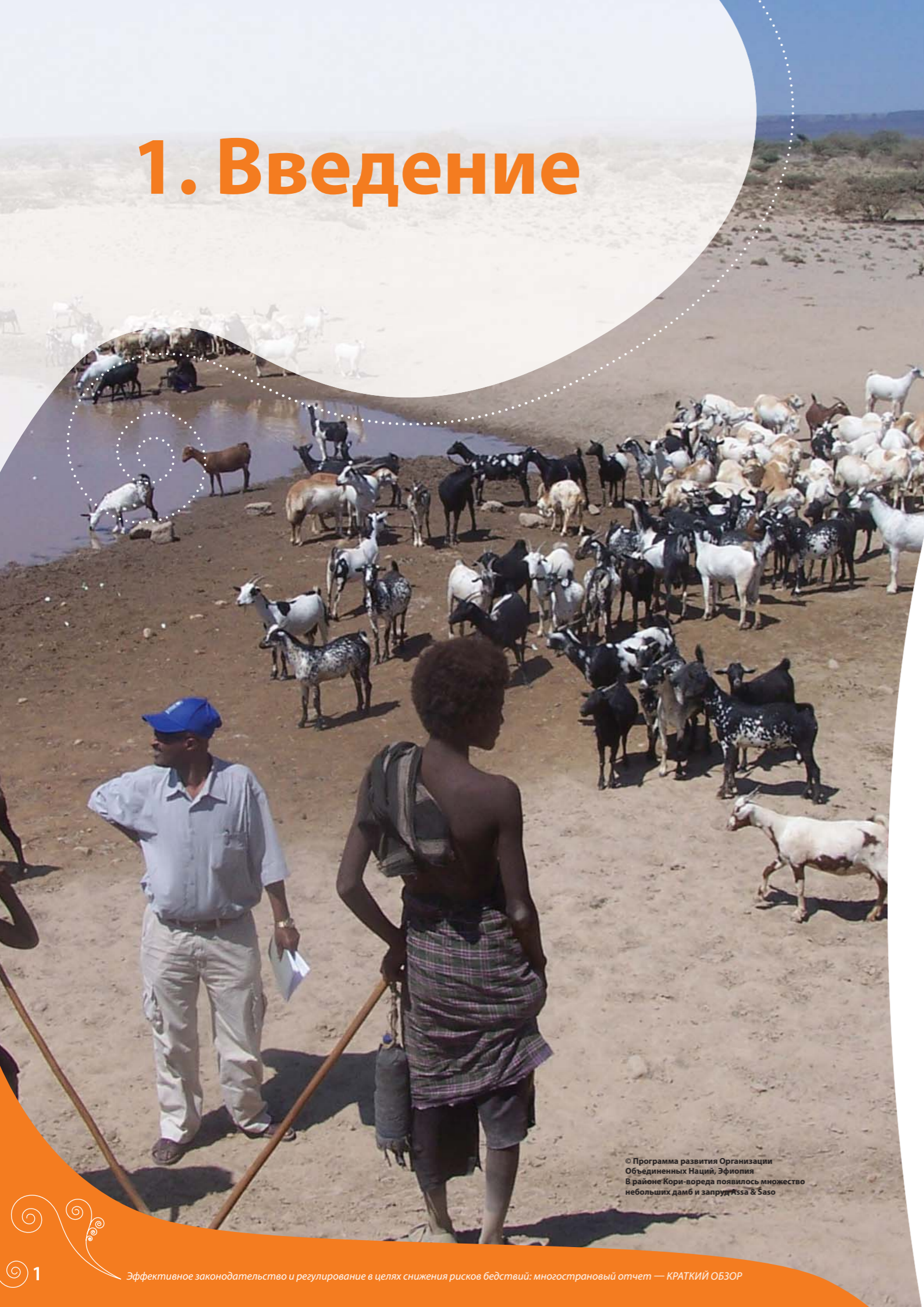


Используемые аббревиатуры и сокращения

АИК	.....	Адаптация к изменениям климата
УРБ	.....	Управление рисками бедствий
СРБ	.....	Снижение рисков бедствий
ОВОС	.....	Оценка воздействия на окружающую среду
СРП	.....	Система раннего предупреждения
ХРПД	.....	Хиогская рамочная программа действий на 2005—2015 гг.: формирование потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин;
МФОКК и КП	.....	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
ПРООН	.....	Программа развития Организации Объединенных Наций
МСУОБ	.....	Офис Международной стратегии ООН по уменьшению опасности бедствий

Местные жители улучшают инфраструктуру городов Ош и Джалал-Абад в рамках проекта «Общественные работы», запущенного командой ПРООН по просьбе местных органов власти. © Программа развития Организации Объединенных Наций

1. Введение



© Программа развития Организации Объединенных Наций, Эфиопия
В районе Кори-вореда появилось множество небольших дамб и запруд Asa & Saso

За последние 20 лет в результате стихийных бедствий, вызванных природными катаклизмами, пострадали 4,4 миллиарда человек, погибли 1,3 миллиона человек, а экономический ущерб составил 2 триллиона долларов США.¹ Бедствия не просто принесли смерти и разрушения — непропорционально большая часть их разрушительного воздействия легла на плечи бедных и обездоленных слоев населения. Бедствия стали одной из основных угроз для устойчивого развития в мировом масштабе, но тем не менее их можно предотвратить.

Сегодня многие понимают, что от действий и решений как отдельных лиц, так и сообществ, и наций, в значительной степени зависит, превратится ли опасное природное явление в бедствие или нет. Решения, принимаемые с целью сокращения воздействия на людей опасных природных явлений, можно назвать деятельностью по снижению риска бедствий (СРБ) в самом широком смысле.² Существует широко распространенное понимание, что нормативно-правовые базы являются наиважнейшим инструментом, при помощи которого правительства могут принимать решения как за себя, так и за других. Такое понимание нашло свое отражение в Хиогской рамочной программе действий на 2005—2015 годы, принятой в 2005 году 168 государствами-членами ООН: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (ХРПД); сохраняется такое понимание и сегодня, поскольку государства и другие участники обсуждают следующее соглашение, которое заменит эту программу.

Однако некоторые эксперты в области СРБ и другие активисты выражают сомнения и разочарование в ставке на законодательство, указывая в качестве аргумента на то, что многие новые законы и политики, которые были разработаны с целью решения проблематики СРБ, по-видимому, не привели к обещанным изменениям, а если конкретнее, то речь идет о пробелах при их реализации на местном уровне. Многочисленные отчеты о реализации ХРПД, также указывают на слабый прогресс в снижении риска бедствий на местном уровне, а также на отсутствие четкой информации и анализа роли законодательства.

Исходя из этого, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) и команда Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) составили совместный многосторонний отчет по оценке нормативно-правовых баз по СРБ в 31 стране. Цель этого отчета — поддержка законодателей, государственных управленцев, а также практикующих

адвокатов и специалистов в области строительства и СРБ в вопросах подготовки и внедрения эффективных нормативно-правовых баз в сфере управления риском бедствий (УРБ), адаптированных к условиям стран и созданных на основе примеров и опыта других государств. Четыре основных задачи отчета:

- привести примеры законодательных положений по СРБ, принятых в разных странах с разными правовыми системами, в качестве информационного ресурса для практикующих специалистов по УРБ и законодателей;
- выявить факторы, способствующие или затрудняющие внедрение положений об СРБ в качестве приоритетного направления законодательства в области УРБ и отдельных отраслевых законов;
- составить рекомендации для законодателей, практиков и политиков, работающих над пересмотром или составлением проектов законов об УРБ и отдельных отраслевых законов;
- предоставить аналитическую базу для оценки на государственном уровне различных законов об УРБ и отдельных отраслевых законов с точки зрения эффективной поддержки СРБ.

В отчете рассматриваются законодательства различных стран в том, что касается решения проблем, очерченных ХРПД, а также изучаются вопросы, поднятые странами-участницами и Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца в резолюции, принятой на Международной конференции в 2011 году³. Этот сводный отчет содержит обзор основных выводов и рекомендаций многостранового отчета, а также результатов построго анализа конкретных примеров и кабинетного исследования законодательной базы.

Отчет делает вывод, что в целях поддержки общенационального подхода правовая база в области СРБ должна определять полномочия ведомств, распределять выделенные ресурсы, создавать условия для участия общин, гражданского общества и незащищенных категорий населения, а также устанавливать ответственность и подотчетность компетентных лиц. Эффективная правовая база обеспечивает разделение усилий по СРБ на профилей сектора, устойчиво работает с учетом доступных ресурсов и возможностей управляющих органов как на государственном, так и на местном уровнях, и соответствует требованиям общей правовой и организационной структуре страны.

¹ МСУОБ, Последствия бедствий, произошедших со встречи на высшем уровне «Планета Земля» в 1992 году в Рио-де-Жанейро (2012).

² Определения всех используемых в этом отчете терминов см. в многостороннем отчете и словаре МСУОБ терминов СРБ по адресу www.unisdr.org/we/inform/terminology.

³ Резолюция 7, 31-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, ноябрь 2011 г., участвовали все страны-участницы Женевских Конвенций, МФОКК и КП, Международный комитет Красного Креста (МККК) и 189 национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

2. Общая информация

Предыстория

Важной отправной точкой при создании этого отчета стала ХРПД. Первой в списке приоритетных задач ХРПД выделяет правовую и институциональную базу УРБ: «сделать СРБ приоритетной задачей на государственном и местном уровнях и создать надежную институциональную базу для ее реализации». Однако эта задача неразрывно связана с остальными четырьмя приоритетами, установленными в ХРПД.

В последующие годы после подписания ХРПД в разных странах мира было принято немалое количество новых законов и нормативов в сфере СРБ. Тем не менее на момент Третьей сессии Глобальной платформы по СРБ, проведенной в 2011 году, сохранялись значительные пробелы, особенно в области действия законодательства на местном уровне. Исследование отметило слабый уровень информированности и участия местного населения, а также отсутствие необходимых ресурсов для их вовлечения в деятельность по снижению рисков бедствий, при этом правила, направленные на сдерживание моделей поведения, повышающих риски, особенно в области строительства и землепользования, зачастую не выполняются.

Эта проблема рассматривалась на 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в ноябре 2011 года. Седьмая резолюция, принятая на этой Конференции, призвала страны изучить (при поддержке национальных отделений обществ Красного Креста и Красного Полумесяца [далее — «Национальные общества»], а также МФОКК и КП, ПРООН и других партнеров) существующие нормативно-правовые базы на предмет наличия критических пробелов, указанных в отчете МФОКК и КП, представленном на Конференции, и оценить, насколько исчерпывающими являются такие базы в том, что касается:⁴

- приоритета СРБ в деятельности на уровне местных сообществ;
- содействия картированию рисков бедствий на уровне местных сообществ;
- предоставления местным сообществам доступа к информации об СРБ;
- вовлеченности общин, Национальных обществ, других организаций гражданского общества и частного сектора в мероприятия по СРБ на уровне местных сообществ;
- распределения финансирования мер по СРБ на уровне общин;
- учета результатов технико-экономического анализа и местных факторов рисков и уязвимости при планировании строительства;
- повсеместного внедрения строительных норм и правил, нормативов землепользования и других законодательных мер;
- внедрения строгой системы подотчетности по результатам в сфере снижения рисков бедствий на уровне местных сообществ.

Совместно с ХРПД Резолюция 2011 года определила рамки предметного постратного изучения в целях составления многостранового отчета, в частности, выделяя значимость участия общественности и местного населения, подчеркивая важную роль, которую СНИПы и планирование землепользования играют в снижении базовых рисков, и рассматривая подотчетность и юридическую ответственность в качестве потенциальных мер правового стимулирования СРБ.

⁴ МФОКК и КП. Закон и снижение риска бедствий: информационно-аналитический отчет для 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного полумесяца (2011 г.).



Методология

Отчет составлен по результатам исследования выборки из 31 страны, проведенного как в форме кабинетных исследований, так и в форме анализа примеров 14 из этих стран с целью комплексной оценкой законов и их исполнения (см. схему 1). Результаты кабинетных исследований и анализа конкретных примеров опубликованы по адресу: <http://www.drr-law.org>. Выборка стран производилась на основании географического представительства в порядке, позволяющем охватить различные профили риска, уровни доходов и развития человеческого потенциала.

Схема 1. Обзор кабинетного анализа правовой базы и изучение конкретных примеров¹

Северная Америка

США (федеральный уровень, штаты Иллинойс, Луизиана)

Европа и Центральная Азия

Австрия
Италия
Кыргызстан
Украина

Азиатско-Тихоокеанский регион

Австралия (федеральный уровень, штат Виктория)
Китай (КНР, САР Гонконг²)
Индия (федеральный уровень, штаты Орисса, Пенджаб)
Япония
Непал
Новая Зеландия
Филиппины
Вануату
Вьетнам

Латинская Америка и Карибские Острова

Бразилия
Доминиканская Республика
Эквадор
Гватемала
Мексика
Никарагуа
Сент-Люсия
Уругвай

Страны Африки к югу от Сахары

Ангола
Кения
Эфиопия
Мадагаскар
Намибия
Нигерия
Южная Африка

Ближний Восток и Северная Африка

Алжир
Ирак

Примечания.

¹Страны, в которых выполнялся анализ конкретных примеров, выделены жирным шрифтом

²САР = Специальный административный регион

Главным объектом страновых исследований стали нормативно-правовые базы, способствующие снижению рисков, возникающих в основном вследствие опасных природных явлений и оказывающих влияние в первую очередь на самые уязвимые группы населения, включая женщин, социально изолированных лиц, пожилых людей, людей с ограниченными возможностями, детей и наиболее уязвимую прослойку общества. Отправной точкой исследования стало то, что правовые положения по СРБ разбросаны по отраслевым законам и нормативам, таким образом, правовая база СРБ, помимо специализированных законов об УРБ или законов о конкретных угрозах или сферах безопасности, включает целый набор других законов и правил. С учетом этих параметров основное внимание страновые исследования уделяли следующим аспектам:

- законы, вводящие в действие системы УРБ на государственном и местном уровнях;
- отраслевые законы, регулирующие планирование застройки, т. е. нормы градостроительства и землепользования, в том числе в отношении несанкционированной застройки, а также управление охраной окружающей среды.

В ходе исследования были изучены десять тем, имеющих первостепенное значение для исполнения положений по СРБ, выбранных исходя их ключевых аспектов приоритетных задач ХРПД и Седьмой резолюции 31-й Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, а именно:⁵

- уровень приоритета, присвоенный СРБ в законах об УРБ, а также созданные институциональные структуры и их мандаты, включая распределение ресурсов и местные учреждения;

- уровень интеграции СРБ в регламенты, касающиеся опасных природных явлений (таких как пожары, наводнения или землетрясения);
- положения о системах раннего предупреждения (СРП) в законах об УРБ;
- включение в нормативно-правовые базы положений об обучении взрослого населения и школьников вопросам СРБ и повышение уровня осведомленности общества об СРБ;
- специальное включение положений об СРБ в правовую базу, регулиующую городскую среду, включая СНиПы, нормативы планирования землепользования и землеустройства, а также положения о несанкционированных застройках;
- специальное включение положений об СРБ в правовую базу, регулиующую сельскую среду, включая положения о бедствиях, связанных с сельским хозяйством, природных бедствиях замедленного характера, вопросы управления охраной окружающей среды и последствий климатических изменений;
- включение в нормативно-правовые базы положений о правах, подотчетности, обязательствах и ответственности в сфере СРБ;
- наличие в нормативно-правовых базах положений о распределении рисков и страховании;
- включение в законы об УРБ положений о роли местного населения и общества в целом, в том числе Национальных обществ, в качестве вспомогательных ресурсов государства в вопросах гуманитарной помощи;
- признание конкретных потребностей отдельных незащищенных групп населения в сфере СРБ.

⁵ 31-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, ноябрь 2011 г., участвовали все страны — участницы Женевских конвенций, МФОКК и КП, Международный комитет Красного Креста (МККК) и 189 национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

3. Обзор результатов

Законы об УРБ

Определение приоритета задач снижения риска бедствий в законах об УРБ

Законы об УРБ устанавливают приоритеты, распределяют ведомственные полномочия и определяют ряд других аспектов общенациональной системы УРБ. Законы об УРБ различаются в том объеме, в котором они регулируют такие вопросы, как национальная политика УРБ, планирование, обязанности органов местного самоуправления, распределение ресурсов, участие местных сообществ и общественности, СРП, а также обучение и уровень информированности общества. В некоторых случаях эти вопросы регулируются в рамках специализированных законов об УРБ, в других они входят в состав отдельных или сопутствующих законов в составе нормативно-правовой базы.

В ходе анализа было установлено, что, несмотря на то что в некоторых странах законы об УРБ определяют задачи СРБ как приоритетные и включают положения об СРБ (например, в Алжире, Японии, Мексике, Намибии, Новой Зеландии, Филиппинах и Вьетнаме), многим другим странам еще предстоит немало сделать, чтобы повысить приоритетность задач СРБ в своих нормативно-правовых базах и их исполнения. Тем не менее было также отмечено, что роль законов об УРБ и различных учреждений в реализации общенационального подхода к СРБ отличается от страны к стране, и, таким образом, странам, слабо подверженным воздействию опасных природных явлений, либо обладающим более внушительными возможностями в области управления рисками бедствий, не требуется особо тщательного руководства в вопросах исполнения положений по СРБ через законы об УРБ. Несмотря на то что

включение подробных положений по СРБ в законы об УРБ для многих стран может стать важным шагом на пути к более эффективной деятельности по СРБ, эта мера не является единственной. В зависимости от степени риска бедствия и возможностей, имеющихся на государственном и местном уровнях, эффективное управление рисками можно также обеспечить посредством отраслевых законов и четкого определения обязанностей органов местного самоуправления.

Условия для реформирования законодательства также отличаются: нестабильность политической обстановки, низкий уровень доходов и низкая культура соблюдения законов существенно затрудняют этот процесс в некоторых странах. К движущим факторам эволюции законов об УРБ можно также отнести частоту бедствий, национальные и региональные процессы реформирования политической и правовой системы и международных игроков. Таким образом, очевидно, что и характер законодательства, и процесс его реформирования должны учитывать национальные реалии в каждом случае.

Типология законов об УРБ, представленная на схеме 2, основана на форме и содержании закона об УРБ, а также на роли, которую он играет в нормативно-правовой базе отдельно взятой страны. При этом учитывается текущий уровень рисков бедствий в этой стране, в том числе подверженность воздействию опасных природных явлений, и возможности отраслевых и местных органов самоуправления управлять такими рисками.



Группа женщин из деревни готовится к террасированию холмистой местности для накопления воды и орошения. © Фото ООН/ Пенангини Тоуре

Схема 2.
Типология законов об УРБ

ТИП 1.

Закон о готовности и реагировании

Касается в основном экстренного реагирования на бедствия, хотя законы этого типа могут также включать элементы систем немедленной готовности, раннего предупреждения и восстановления. Примеры: Ирак (1978), Мадагаскар (2003) и Непал (1982).

ТИП 2.

Закон об УРБ широкого применения

Охватывает ключевые функции УРБ: предотвращение, готовность, смягчение, реагирование и восстановление в случае широкого ряда опасных явлений. Этот тип включает элементы СРБ; однако, как правило, в него не входят межотраслевые механизмы СРБ, и он не регулирует ряд смежных областей, например: обеспечение ресурсами мер СРБ, картирование зон повышенной опасности, раннее предупреждение или специфические механизмы обучения мерам СРБ. Примеры: Бразилия (2010), Никарагуа (2000) и Нигерия (1999).

ТИП 3.

Закон о приоритете УРБ (высокая степень детализации)

Охватывает те же темы, что и законы об УРБ широкого применения, но дополнительно присваивает четкий приоритет СРБ, что можно описать как внедрение «общенационального» подхода. Этот тип назначает конкретные местные организационные структуры и/или их обязанности и, как правило, охватывает ряд смежных областей помимо ключевых функций УРБ. Примеры: Мексика (2012), Намибия (2012) и Филиппины (2010).

ТИП 4.

Закон о приоритете УРБ (низкая степень детализации)

Отдает явный приоритет СРБ, но не охватывает комплексно и подробно смежные вопросы, поскольку они рассмотрены целым рядом других законов, от законов о конкретных опасных явлениях до законов о пользовании природными ресурсами, строительстве или местном самоуправлении. Примеры: Япония (1961) и Новая Зеландия (2002).

Выработка закона об УРБ, соответствующего целевому назначению в реалиях конкретной страны, — это непростая задача как с точки зрения учета наиболее важных приоритетов в области СРБ, так и с точки зрения обеспечения устойчивости создаваемой им системы УРБ. Важно, что такой закон должен гармонично вписываться в общую правовую и организационную систему государства, при этом дополняя существующие возможности управления рисками бедствий, особенно на местном уровне.

Взаимоотношение между политикой по снижению риска бедствий и нормативно-правовыми базами УРБ

Выводы, полученные в результате изучения выборов стран, указывают на то, что приоритет СРБ более четко определен в политике, планах и стратегиях, нежели в нормативно-правовых базах. Но взаимодействие законов и политики, несмотря на все сложности, часто является важным фактором успешного исполнения положений об СРБ.

Страны редко берутся за фундаментальные реформы в области СРБ без специальной нормативно-правовой базы, поскольку законы об УРБ играют важную роль в определении приоритетов и мандатов учреждений, обеспечивающих исполнение положений по СРБ. Даже страны, где вся система СРБ основана только на политических решениях и при этом успешно функционирует, в конечном итоге приходят к осознанию необходимости законодательного закрепления ключевых элементов СРБ. При этом они также используют предусмотренные политикой процессы для реформирования закона. Следовательно, политика может как определить программу реформирования законодательства, так и стать ключевым инструментом в вопросах исполнения законов.

Положения об институциональных базах, обеспечивающих децентрализованное исполнение, в законах об УРБ

В большинстве стран, вошедших в выборку, законы об УРБ предусматривали создание единого ведомства (например, национального агентства по противодействию бедствиям или ведомство гражданской обороны) в качестве центрального координационного центра, с целью разработки общенационального подхода к СРБ, к тому же обеспечивающего центральное руководство и направление политики. Однако исследование показало, что такие организации зачастую нуждаются в более тщательном согласовании своих действий с другими отраслями и ключевыми участниками, особенно с теми, кто связан с планированием строительных работ и вопросами адаптации к изменению климата.

Большая часть стран выборки основала специализированные институты УРБ или определила мандаты посредством своих нормативно-правовых и институциональных баз, от государственного уровня до местного. В некоторых странах были созданы учреждения, ответственные за исполнение на местном уровне (например, Гватемала и Намибия), тогда как другие дополнили общие функции управления на региональном и местном уровне, создав консультативные комитеты по УРБ (как ЮАР и Алжир), а третьи преимущественно продолжают использовать существующие правительственные учреждения на местном уровне (например, Ирак и Италия). Во всех случаях ключевым фактором успешной работы местных организационных структур в области УРБ

является наличие у них четких правовых мандатов и полномочий в сочетании с выделенными ресурсами и возможностями, которые также можно усилить за счет обучения и подготовки к СРБ.

Вопросы о финансировании мер по снижению риска бедствий в законах об УРБ

Организация финансирования СРБ по схеме от национального уровня к местному стала непростой задачей и затруднила исполнение положений по СРБ во многих странах. И это не единственная проблема, связанная с ресурсными ограничениями УРБ. С точки зрения финансирования СРБ редко рассматривается как отдельное от УРБ направление, и поэтому иногда не выдерживает конкуренции с экстренной необходимостью реагирования на чрезвычайные ситуации и устранения их последствий. В других случаях такой комбинированный метод финансовой поддержки может привести к высоко интегрированному подходу к УРБ и СРБ, что было бы невозможно в случае отдельных учетных процессов.

Специальные фонды УРБ (как более широкой сферы деятельности) и/или СРБ часто рассчитаны не только на покрытие ежегодных текущих расходов, но и на накопление резервов на будущее и на реализацию более долгосрочных проектов по СРБ. Понятно, что они требуют устойчивой базы финансирования, которая в некоторых странах требует поддержки со стороны внешних доноров. Такие внешние ресурсы должны рассматриваться в качестве дополнения к регулярному финансированию за счет доходов страны на всех уровнях, но никак не в качестве его замещения. Модели, предусматривающие распределение некоторых долей дохода, специально выделенных если не на СРБ, то по крайней мере на общие мероприятия по УРБ, представляются более надежным средством обеспечения поддержки УРБ в рамках общенационального подхода. Тем не менее опыт отдельных стран указывает на потребность выделения в пределах таких потоков отдельных объемов ресурсов конкретно на цели СРБ.

Участие гражданского общества и общин в рамках законов об УРБ

В некоторые законы об УРБ включены специальные положения об участии гражданского общества и общин в работе консультативных организаций и институтов, ответственных за исполнение, при этом часто упоминается конкретная роль Национальных обществ как вспомогательного ресурса государственной власти в гуманитарной сфере (например, в Никарагуа). Другие законы об УРБ предусматривают более общие обязательства, в том числе негосударственных заинтересованных сторон, не детализируя порядок исполнения таких обязательств. Изучение конкретных примеров показывает, что положения такого типа не всегда легко исполнить и что зачастую уровень участия не дотягивает до предусмотренного законом. Однако наличие таких положений в абсолютном большинстве стран

является важным свидетельством признания того, что вклад организаций гражданского общества играет ключевую роль в стратегиях УРБ. Если говорить более предметно, это означает признание прав общин на участие в управлении собственными рисками. В целом участие общин и гражданского общества в системе УРБ на всех ее уровнях можно было бы во многих случаях значительно расширить посредством более четкого определения ролей в законах об УРБ.

Положения о включении женщин и социально незащищенных групп населения в законах об УРБ

Анализ выявил ряд разнообразных подходов к решению вопросов, связанных с положениями законодательства об участии женщин и социально незащищенных слоев населения. Большинство изученных законов об УРБ все же предусматривают некоторые законодательные мандаты в этой сфере, но они в основной массе представляют собой общие заявления без конкретных механизмов исполнения. Как правило, они также сфокусированы на удовлетворении потребностей таких групп населения, не обязательно обеспечивая представление их интересов в институтах УРБ.

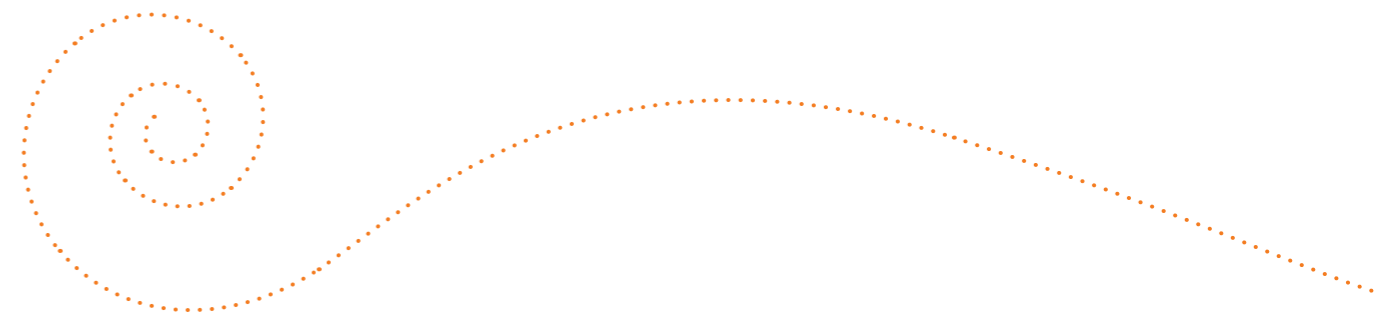
Положения о раннем предупреждении и картировании зон повышенной угрозы в нормативно-правовых базах УРБ

Развитие СРП в странах выборки шло различными путями: многие направлены на определенные опасные явления (например, в Эфиопии и Австралии), другие регулируются законодательно (например, в Гватемале, Доминиканской Республике и Италии), а остальные определяются политическими решениями (например, в Непале, Никарагуа и Сент-Люсии). Многие из них разработаны только для конкретных особо опасных явлений, так что предоставляемые СРП мандаты не обязательно охватывают все соответствующие риски той или иной страны. Некоторые законы об УРБ предусматривают особые полномочия в области картирования зон повышенной угрозы, что является важной основой для эффективной деятельности СРП. Некоторым странам удалось достичь высокого уровня интеграции различных СРП и картирования угроз посредством законодательных мандатов, но большинство из них не

использовали потенциал своих правовых баз ни для уточнения ролей и обязанностей, ни для интеграции общин в качестве источника, а не только получателя информации об опасных явлениях и рисках. Даже там, где были приняты законы в поддержку государственных и местных СРП, значительной проблемой представляется создание систем, своевременно информирующих сообщества обо всех опасных явлениях во всех уязвимых областях. Нехватка ресурсов и возможностей — это перманентная причина, которой заинтересованные стороны объясняют отсутствие комплексной СРП, охватывающей местный уровень.

Положения об обучении и информировании общества о задачах СРБ в нормативно-правовых базах УРБ

Более чем в половине стран выборки предусмотрены законодательные мандаты, требующие от органов государственной власти проведения среди общин обучения по вопросам СРБ, хотя многие из таких требований сформулированы в самом общем виде и не сопровождаются конкретными руководствами по внедрению. В ряде случаев закон также требует определенных мер, таких как, например, включение аспектов СРБ в программу школьного обучения или проведение в школах тренировок для обеспечения готовности к стихийным бедствиям. Большинство из этих положений являются не более чем заявлениями в статьях законов об УРБ, определяющих их цели, но некоторые из них включены в законы об образовании или в те, в и в другие, причем последний подход предоставляет более конкретные механизмы реализации. Некоторые законы также санкционируют создание специальных центров обучения или учебных программ, разработанных для взрослого работающего населения и представляющих собой долгосрочную стратегию укрепления национального потенциала в области СРБ и УРБ (например, в Мексике и на Филиппинах). ХРПД рассматривает обучение мерам по СРБ в качестве основополагающего элемента общенационального подхода, и очевидно, что в этом направлении до сих пор сохраняется значительный простор для создания более конкретных законодательных мандатов, предусматривающих включение занятий по СРБ в школьные программы и для повышения уровня информированности общества.



Законы о градостроительстве, планировании и охране окружающей среды

Некоторые из отраслевых законов, выбранных для анализа в рамках отчета, регулируют физические аспекты планирования строительства и поселений, в том числе СНиПы, нормативы землепользования, а также законодательство о природопользовании и изменениях климата. Эти законы определяют основные принципы управления рисками бедствий, поскольку касаются основных факторов уязвимости как в городе, так и в сельской местности и сдерживают появление новых рисков при застройке территорий.

СРБ в законах о строительстве

В большинстве стран выборки действуют широко распространенные и имеющие юридически обязательную силу строительные законы и кодексы, охватывающие всю территорию, как в общегосударственном порядке, так и на уровне субъектов федераций. Однако в некоторых странах кодексы или руководства охватывают только часть аспектов, оставляя правовые пробелы в данной области. Примечательно, что лишь некоторые из таких законов содержат отдельное упоминание о функции СРБ и лишь в редких случаях они связаны с законами об УРБ или регламентами институтов. Ответственность за внедрение СНиПов, как правило, лежит на местных органах власти. Нехватка кадров и ресурсов на этом уровне управления в сочетании с недостаточно развитой «культурой соблюдения законов» составляют два основных препятствия для внедрения во многих странах со средним и низким уровнем доходов. Как обучение технике безопасности при строительстве, так и применение правовых санкций в случае серьезных нарушений во многих случаях являются необходимыми мерами достижения более высоких показателей в области снижения риска бедствий. В некоторых странах программы подготовки каменщиков и других строительных специалистов также позволили улучшить соблюдение нормативно-правовых требований.

СРБ в правилах землепользования

Большинство стран выборки имеют национальное или штатное законодательство, регулирующее вопросы застройки и землепользования. Некоторые из наиболее строгих законов объединяют правила планирования землепользования и СНиПы, другие идут еще дальше, увязывая эти области права

с системой УРБ (например, в Индии). В странах с федеративным устройством законы о землепользовании часто относятся к сфере ответственности штата, но практически во всех странах выборки основная ответственность за их исполнение лежит на местных органах власти. Отсутствие явного включения в законы положений об СРБ и чрезмерная нагрузка на местное правительство были названы основными препятствиями исполнения положений об СРБ в странах со средним и низким уровнем доходов.

СРБ в нормативных требованиях, касающихся несанкционированной застройки

Городская несанкционированная застройка представляет собой самый проблемный аспект регулирования строительства и планирования, особенно в странах со средним и низким уровнем доходов, поскольку они по определению выпадают из обычных нормативных баз. При этом во многих странах число людей, проживающих в таких застройках растет, что способствует повышению как степени подверженности опасным явлениям, так и уязвимости. Лишь немногие страны из выборки имеют специальные нормативно-правовые базы для обеспечения общественной безопасности и СРБ в местах несанкционированных застроек, которые, зачастую рассматриваются как незаконные. В некоторых странах выборки, где введены законы, направленные на обеспечение безопасности в районах несанкционированной застройки, подход постепенного регулирования в долгосрочной перспективе, скорее всего, будет эффективен (например, в Бразилии). Однако, когда требуется переселение, правила, предусматривающие консультации на уровне общин и уважение процессуальных и материальных прав резидентов, представляют собой важные меры противодействия произволу и злоупотреблениям (например, в Кении и Намибии).

СРБ в законах об охране окружающей среды

Во всех странах выборки есть законы об охране окружающей среды, и во всех, кроме одной, есть также законы, предусматривающие ту или иную форму оценки воздействий на окружающую среду (ОВОС) крупнейших строительных проектов. Однако мало кто из них установил конкретные критерии оценки рисков опасных природных явлений, и еще меньше при этом отводят местным сообществам какую-либо

роль в процессе проведения таких оценок. Законы об охране окружающей среды в большинстве случаев применяются без какой-либо связи со строительными регламентами и нормами обустройства территории, и законами об УРБ, так что в этой сфере отрасли скоординированы слабо, даже несмотря на то, что каждая из них играет свою роль в УРБ. Механизмы межотраслевого координации с системами УРБ и учет принципов УРБ в экологических законах деятельности ведомств, могли бы существенно повысить потенциал таких же законов.

СРБ в законах об адаптации к изменению климата

СРБ и адаптация к изменению климата (АИК) направлены на общую цель — снижение степени уязвимости перед экстремальными гидрометеорологическими явлениями, и, таким образом, имеют общую растущую необходимость применения целостных подходов в политике, планировании и внедрении. Только девять из стран выборки (Алжир, Бразилия, Доминиканская Республика, Япония, Кыргызстан, Мексика, Новая Зеландия, Филиппины и Уругвай) имеют специальную нормативно-правовую базу для управления АИК (в отличие от мероприятий по смягчению последствий). Еще в 15 странах есть специальные организационные структуры по проблемам АИК, зачастую на основе национальной политики УРБ. В некоторых странах также разработаны законы, которые последовательно интегрируют процессы СРБ, АИК и планирования развития (например, в Алжире, Мексике и Уругвае), однако такие подходы все еще остаются скорее исключением, чем правилом.

СРБ в законах об управлении использованием природными ресурсами

Управление рисками, которые представляют собой лесные пожары, наводнения и засухи, неразрывно связано с управлением природными ресурсами, поскольку вырождение лесов, обеднение водных запасов и ухудшение почв увеличивают риск стихийных бедствий. Законы, относящиеся к управлению лесными массивами, в странах выборки чаще всего действовали вне зависимости от законов об УРБ. Они зачастую предусматривают жестокие наказания за поджоги, ведущие к возникновению лесных пожаров, но, как правило, в странах со средним и низким уровнем доходов реализация таких законов оставляет желать лучшего. Наводнения в большинстве стран выборки, регулярно переживающих наводнения, включены в список рисков, управление которыми осуществляется в соответствии с национальным законом об УРБ и соответствующей системой, хотя в этих законах основное внимание, как правило, уделяется краткосрочным мерам по ликвидации последствий и предупреждению наводнений. Несмотря на то что проблема засухи, особенно в Африке, привлекает к себе значительное внимание, существует очень мало законов, включающих особые положения по этому типу бедствий. В то время как в законах об УРБ засуха обычно включается в универсальное определение термина «бедствие», эти законы в целом не содержат конкретных положений по предупреждению таких медленно развивающихся природных бедствий.

Вновь возведенные многоквартирные дома, построенные в качестве реабилитационного жилья для размещения жителей трущоб, Найроби, Кения. 2009 © Программа ООН по населенным пунктам/Джулиус Музулу

Всеохватывающие положения законодательства, предусматривающие поддержку СРБ

Конституционные права и права человека в поддержку снижения рисков бедствий

Многие права могут быть важными в контексте с СРБ, включая право на жизнь, на личную безопасность, на равенство перед законом (борьба с дискриминацией), на безопасную и здоровую среду, на развитие, на владение имуществом, на питание, на жилье, на средства к существованию, на здравоохранение и на доступ к информации. В большинстве стран выборки многие из этих базовых прав включены в конституции, законы о правах человека и, в некоторых случаях, также в законы об УРБ. Например, конституция Эквадора предусматривает право на защиту от «неблагоприятных последствий природных и техногенных катастроф»; конституция Эфиопии требует от правительства «принять меры к предотвращению природных и техногенных катастроф», а в Алжире закон об УРБ устанавливает принципы участия и права граждан на получение информации о своей подверженности воздействию опасных явлений природы и о мерах, которые необходимо принять для снижения такого риска⁶. Остается нерешенной проблема применения этих прав к обязательствам органов власти в области СРБ и установления наличия у пострадавших людей возможности востребовать реализации этих прав в случае невозможности СРБ.

Юридическая подотчетность, обязательства и Юридическая подотчетность, ответственность за снижение рисков бедствий

Государственная отчетность и механизмы парламентского надзора не входят в число важных функций, предусмотренных законами об УРБ, принятыми в большинстве стран выборки, в которых нет также и общих явных положений о гражданских или административных процедурах для наказания государственных чиновников или частных лиц, пренебрегающих своими обязанностями из области СРБ. Однако есть и несколько заметных исключений (например, Китай и Кыргызстан). Гражданская или даже

уголовная ответственность предусмотрена также общим законодательством или обычным правом ряда стран выборки (например, Алжира, Австрии, Японии и Кении). Однако к этим мерам, как сообщается, прибегают довольно редко. Таким образом, в принципе есть возможность прибегать к наказанию как к инструменту повышения подотчетности за снижение риска, но здесь оправдана и осторожность (особенно в вопросах уголовной ответственности), необходимая, чтобы не препятствовать волонтерским движениям и вовлеченности.

Нормативно-правовые базы страхования от бедствий и другие механизмы распределения рисков

Во многих странах выборки нормативно-правовые базы страхования от бедствий не выделялись в качестве важного аспекта УРБ, хотя некоторые из них объявили о своем намерении разработать национальные программы страхования. Например, Мексика ввела для своих штатов правила обязательного страхования от бедствий, а несколько стран с низким уровнем дохода начали поиск других способов распределения рисков, в том числе прямые государственные субсидии, а также программы страхования в области сельского хозяйства (например, Вьетнам и Китай).

Обычное право и СРБ

Формы обычного права, в том числе традиционное, племенное или право коренных народов, в разной степени признаются в разных, в основном в постколониальных странах, в которых действуют двойные или множественные правовые системы. Что касается СРБ, обычное право чаще всего применяется в сельских районах и регулирует такие вопросы, как право собственности и использования земли и водных ресурсов, а также вопросы местного самоуправления (например, в Мадагаскаре, ЮАР и Новой Зеландии).

Конституция Эквадора (Эквадор, 2008), ст. 389; Конституция Эфиопии (Эфиопия, 1994), ст. 89(3); Закон 04-20 от 25 декабря 2004 г., относящийся к предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий в контексте устойчивого развития (Алжир, 2004), ст. 8



Занятие, организованное МФОКК и КП для жителей деревни Натуту, расположенной на основном острове Фиджи рядом с городом Ба, повышает уровень осведомленности населения о рисках. © Роб Фью/Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

4. Выводы и рекомендации

Эффективная правовая система по управлению рисками бедствий является не отдельной структурой, а частью высокоинтегрированной системы законов, которая включает как отраслевые законы, так и мандаты местных органов власти. Принимая во внимание тот факт, что застройка территорий может стать ключевым источником риска бедствий, межотраслевой подход с учетом местной специфики позволяет осуществлять регулирование рисков там, где они возникают наиболее часто.

В отчете отражены существенные проблемы в сфере внедрения, что поднимает вопросы о том, как нормативно-правовые базы по СРБ способны помочь создать сбалансированный подход, соответствующий ресурсам и возможностям каждой страны. Поскольку некоторые страны явно сталкиваются с общей нехваткой ресурсов на потребности УРД,

в особенности на уровне местного правительства, важно также стимулировать вовлечение гражданского общества и местной общественности в целях создания общенационального подхода к вопросам СРБ.

В отчете определены 17 рекомендаций по положениям о СРБ в законе об УРБ, отраслевых законах и перекрестных областях права. Большая часть этих рекомендаций направлена на оказание помощи законодателям и должностным лицам в разработке и пересмотре нормативно-правовых баз СРБ. Поскольку настоящий отчет является первым крупномасштабным сопоставительным исследованием подобного типа, в нем также выявлена необходимость дополнительного изучения некоторых тематических областей, которые не могли быть должным образом рассмотрены в настоящем документе.

Рекомендации в отношении законодательства по УРБ

1. Определение приоритета задач по снижению рисков бедствий в законе об УРБ.

Примеры стран говорят о том, что уровень приоритетности положений о снижении рисков бедствий в законодательстве по УРБ зависит от ряда факторов, включая доминирующий риск и систему управления, уровень понимания СРБ, а также потребности и пробелы в сфере УРБ в стране. Законодателям и администраторам **рекомендуется** выбирать необходимый тип закона об УРБ на основании тщательного анализа условий и потребностей УРБ в своей стране, а также кадров и ресурсов, доступных для внедрения правовых положений. На основании такого анализа следует определить, существует ли необходимость в законе, направленном на обеспечение готовности и реагирования (закон об УРБ 1-го типа), широкомасштабном законодательстве по управлению рисками бедствий (закон об УРБ широкого применения 2-го типа) или закон о приоритете УРБ (законы об УРБ 3-го и 4-го типов). Если достигнут консенсус о том, что основное внимание закона об УРБ должно уделяться СРБ, рекомендуется принять следующие меры:

- установить достаточно высокий приоритет для СРБ в целях закона и мандатах, предоставляемых институтам, которые создаются в соответствии с таким законодательством;
- подчеркнуть необходимость подхода, охватывающего все общество, способствующего повышению понимания аспектов СРБ среди должностных лиц, специалистов-практиков и общественности;
- создать центральное учреждение, способное осуществлять руководство в сфере СРБ на общенациональном уровне;
- обеспечить охват законом об УРБ других законов, регулирующих риски бедствий, посредством механизма межотраслевого координации, особенно это касается координации с законами и учреждениями, управляющими планированием застройки территорий, как на национальном, так и на местном уровнях, с целью поддержки внедрения УРБ в процесс застройки;
- внедрить механизмы контроля реализации закона об УРБ, используя подход «непрерывного совершенствования» в отношении законодательных систем с целью их адаптации к возникающими потребностями в области СРБ.

2. Взаимоотношение между политикой по снижению риска бедствий и нормативно-правовыми базами УРБ

Примеры стран указывают на то, что приоритет СРБ в настоящий момент более явно обозначен в политике, планах и стратегиях, чем в большинстве нормативно-правовых баз. Более того, эти примеры также указывают на то, что политика и закон об УРБ могут оказывать друг на друга положительное влияние, направленное на выполнение программы по СРБ. Законодателям и должностным лицам **рекомендуется** использовать стратегически законодательные и политические инструменты в качестве более эффективного внедрения положений по СРБ, в частности с использованием политики для определения программы действий в области законодательных реформ и создания специальных механизмов внедрения новых или пересмотренных законов по УРБ.

3. Положения об институциональных базах, обеспечивающих децентрализованное исполнение, в законе об УРБ

В примерах стран заметна тенденция передачи большего количества обязанностей по СРБ на уровень административно-территориальных образований, в том числе посредством законодательных мандатов. Вне зависимости от того, интегрируются ли такие обязанности в текущие функции местного правительства или передаются специализированным структурам по УРБ на административно-территориальном уровне, действующим под руководством национального центрального ведомства по УРБ, часто отмечается, что для выполнения поставленных перед ними задач, им не хватает ресурсов и/или навыков, а также требуемых кадров. Законодателям и должностным лицам **рекомендуется** при создании или изучении организационных структур по управлению рисками бедствий обеспечивать их стабильное функционирование в долгосрочной перспективе с учетом доступных правительственных ресурсов. Чтобы обеспечить выполнение новых законодательных обязанностей в отношении СРБ на местном уровне, следует провести распределение ресурсов и укрепить кадры, в том числе путем соответствующего обучения. Было бы также целесообразным проанализировать, насколько эффективнее будут выполнять свои обязанности местные ведомства при возросшем участии общин и гражданского общества.

4. Вопросы финансирования мер по снижению риска бедствий в законе об УРБ

Учитывая конкуренцию за приоритетное получение ресурсов, примеры стран показывают, что зачастую трудно добиться адресного финансирования на СРБ в случае насущной необходимости отреагировать на катастрофу и получить средства на восстановление. Для бедных стран, где выделение ресурсов на УРБ является проблемой, **рекомендуется** законодательно ввести специальные ресурсные потоки в качестве позитивных действий в рамках бюджетов УРБ. Это может быть сделано посредством организации специальных национальных и/или местных уставных фондов для СРБ, средства в которые поступают из различных финансовых источников, включая частный сектор и внешних доноров. Также это можно сделать путем распоряжений о специально выделенных ресурсах на СРБ на национальном и местном уровнях из бюджетов УРБ или посредством предоставления доступа к федеральным фондам СРБ, к которым местное правительство и общины могут обращаться напрямую. Принимая во внимание ограниченность доступной информации о финансировании СРБ на национальном уровне, необходимо продолжить изучение вопроса эффективных национальных механизмов выделения ресурсов на СРБ как в правовых так и политических рамках, в связи с чем представляется целесообразным привлечение партнеров на уровне стран, которые являются экспертами в разработке и применении систем финансирования УРБ.

5. Участие гражданского общества и общин в рамках законов об УРБ

Факты из примеров стран говорят о том, что даже когда участие в СРБ является обязательным в соответствии с правовыми положениями, обеспечивать исполнение таких положений не всегда просто. С целью улучшить исполнение положений по СРБ на уровне общин законодателям **рекомендуется** рассмотреть включение в законы по УРБ более комплексных и детальных положений, регулирующих определенное представительство организаций гражданского общества и общин в институтах и процессах УРБ на национальном и местном уровнях. Такие положения являются важным элементом в создании системы УРБ, которая в большей степени адаптирована к потребностям тех, кто подвержен риску бедствий, и которая использует знания на местном уровне, а также помогает общинам делать осознанный выбор, учитывая предстоящие риски и принимать другие решения, от которых зависит их жизнь.

6. Положения о включении женщин и социально незащищенных слоев населения в законе об УРБ

Включение большего числа женщин и наиболее социально незащищенных групп населения в процесс разработки и исполнения положений по СРБ является важным средством предотвращения чрезмерных последствий бедствий для таких групп населения. Хотя в некоторых странах официальное участие женщин и социально незащищенных групп населения предусмотрено законом, в большинстве случаев такие правовые положения являются не более чем амбициозными заявлениями. **Рекомендуется** законодательно установить специальные механизмы, направленные на обеспечение представленности женщин и социально незащищенных групп населения, как в национальных, так и в местных учреждениях и процессах по управлению рисками бедствий. Так как в ходе этого исследования не было получено достаточно информации о внедрении правовых положений, направленных на включение женщин и социально незащищенных групп населения, этот вопрос остается открыт для дальнейшего углубленного изучения, в том числе правовых положений и практики включения таких групп населения в процессы оценки потребностей в сфере СРБ, планирование, исполнение положений и работу учреждений в сфере СРБ.

7. Положения о раннем предупреждении и картировании зон повышенной угрозы в нормативно-правовых базах УРБ

Потенциал нормативно-правовых баз в том, что касается поддержки разработки СРП о различных бедствиях, не был в достаточной мере использован в большинстве стран выборки. Законодателям **рекомендуется** четко определить роли и обязанности с целью системного картирования рисков на национальном уровне и создания оперативной системы раннего предупреждения о различных бедствиях на разных уровнях правительства и технических учреждений, а также принять положения о включении в этот процесс общин с целью расширения возможности получения информации по принципу «снизу вверх».

8. Положения об обучении и информировании общества о задачах СРБ в нормативно-правовых базах УРБ

В некоторых странах исполнение правовых положений о повышении образования и осведомленности общественности в области СРБ затруднено из-за нехватки ресурсов и кадров. Эти проблемы требуют решения в целях поддержки подхода к СРБ, включающего все общество. **Рекомендуется** включить в законы об УРБ конкретные законодательные мандаты касательно информирования общин и обеспечить их исполнение, а также рассмотреть включение как в законы об УРБ, так и в законы об образовании положений о соответствующем обучении для детей и взрослого населения.

Рекомендации по законам о градостроительстве, планировании и землепользовании

9. СРБ в строительных нормах и правилах и нормативах землепользования

Хотя во многих странах выборки существуют юридически действующие СНиПы и законы о землепользовании, только в некоторых из них присутствуют положения о СРБ, при этом они редко связаны с существующими законами и институтами УРБ. Как правило, ответственность за их исполнение несет местное правительство, а основным препятствием для их исполнения во многих странах с низким и средним уровнем дохода является нехватка кадров и ресурсов на этом уровне, а также проблемы соблюдения нормативно-правовых требований. Законодателям и ответственным лицам **рекомендуется**:

- Проанализировать законы о строительстве и территориальном планировании, чтобы удостовериться, что они охватывают всю территорию, регулярно обновляются в соответствии с последними стандартами по опасным природным явлениям и в них отдается должный приоритет школам, больницам и другим общественным зданиям, а также крупным коммерческим строениям, где собирается большое количество людей;
- повысить уровень межотраслевого координации между нормативными актами по строительству и территориальному планированию, с одной стороны, и инициативами по СРБ в рамках закона об УРБ — с другой;
- стимулировать соблюдение норм техники безопасности в условиях антропогенной среды качестве ключевого элемента общенационального подхода к СРБ с целью сократить уровень существующих рисков и предотвратить возникновение новых рисков бедствий вследствие характера строительства и городской застройки;
- расширить технический потенциал и ресурсы на местном уровне с целью исполнения нормативных документов по строительству и территориальному планированию;
- применять правовые санкции, где это возможно, в случаях несоблюдения нормативно-правовых требований, что может вызвать небезопасное состояние зданий и иных сооружений и повышает уровень риска, и ввести такие санкции в тех областях, где они отсутствуют в настоящее время.

10. СРБ в правовых положениях о несанкционированных застройках

Только в некоторых странах выборки существуют правовые положения, которые всесторонне охватывают проблемы общественной безопасности на территории несанкционированных застроек. Когда жители опасаются, что их выселят, а дома снесут, у них практически нет стимула принимать долгосрочные меры по СРБ. Странам, в которых существует проблема несанкционированных поселений в зонах с высокой степенью риска **рекомендуется** изучить свои правовые системы и основы политики, чтобы определить способы их более эффективного применения для снижения рисков бедствий на территории несанкционированной городской застройки. Этот процесс должен включать анализ вопросов, связанных с правами жителей, а также обязанностями правительства по защите населения, вариантами постепенного правового регулирования в рамках местного управления, участием общин и гражданского общества и прогнозируемым передвижением и ростом населения. Кроме того, рекомендуется провести дальнейшее межведомственное исследование по СРБ в несанкционированных поселениях.

11. СРБ в законодательных положениях об охране окружающей среды и оценке воздействия на экологию

Возможности использования оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в качестве средства СРБ требуют дальнейшего изучения. Однако законодателям и должностным лицам **рекомендуется** пересмотреть законодательные и политические механизмы по охране окружающей среды через призму СРБ. Это обеспечит охват такими законами аспектов управления охраной окружающей среды на национальном уровне (или уровне штата), включая задачи обеспечения безопасности людей, их собственности и средств существования в рамках управления рисками опасных природных явлений. В идеале такие задачи также должны распространяться на новые риски, возникающие вследствие воздействия климатических изменений. Кроме того, правовые положения по охране окружающей среды должны содержать описание формы ОВОС для новых крупных построек или иных значительных объектов, которое включало бы определенные критерии рисков опасных природных явлений и отводило бы особую роль в процессе оценки общинам и организациям гражданского общества.

12. СРБ и законы об адаптации к изменениям климата

Законы, объединяющие положения об СРБ, адаптации к изменениям климата (АИК) и планирование застройки в рамках единого согласованного подхода, вероятнее всего, будут способствовать более качественному управлению рисками. Однако в большинстве стран выборки вопросы АИК регулируются в секторе окружающей среды отдельно от системы УРБ и вне связи с местным режимом территориального планирования. **Рекомендуется** обеспечить включение как в законы об охране окружающей среде, так и в законы об УРБ положения о межотраслевом координировании, устанавливающие системные принципы интеграции политик, планов и программ по адаптации, СРБ и застройки.

13. Положения об СРБ в законах об управлении использованием природными ресурсами

Существует значительный потенциал для более эффективной интеграции законов о природопользовании в целях СРБ в области управления водными ресурсами и рисками, связанными с наводнениями и засухами, а также в смежной сфере управления лесными и земельными ресурсами. Каждая из этих областей сама по себе является довольно объемной, поэтому не может быть полностью рассмотрена в настоящем отчете. В связи с этим представляется целесообразным провести дальнейшее исследование потенциала нормативно-правовой базы системы природопользования с целью снижения рисков, связанных с наводнениями, засухами и лесными пожарами. Помимо этого, рекомендуется наладить межотраслевые связи и включить в более интегрированный подход участие общин и заинтересованных сторон.

Рекомендации по смежным областям права, поддерживающим СРБ

14. Конституционные права и права человека в поддержку снижения рисков бедствий

Понимание того, как права человека связаны с СРБ, может стать важным средством защиты общественных интересов, в особенности интересов самых бедных и наиболее социально незащищенных групп населения. В настоящем отчете эта тема была рассмотрена только частично. Следует проанализировать утверждения, каким образом и на самом ли деле права человека продвигают цели и ратуют за СРБ и обеспечивают ли компенсацию за ущерб от стихийного бедствия, что может быть важной темой для дальнейших исследований. Этот анализ также должен включать более тщательное изучение потенциала такого подхода для расширения обязанностей правительства в сфере СРБ.

15. Юридическая подотчетность, обязанности и ответственность за СРБ

Предварительные результаты настоящего исследования в отношении отчетности, подотчетности, обязательств и ответственности за СРБ указывают на необходимость дальнейшего изучения используемых механизмов в законах об УРБ и отраслевых законах. Такое изучение должно предусматривать тщательное исследование более широкого спектра практики, включая мнение заинтересованных сторон об аргументах за и против использования таких механизмов, призванных обеспечить эффективное СРБ, при этом за основу следует взять четыре проблемных вопроса:

- законодательные мандаты по прозрачной отчетности и парламентскому надзору;
- применение административных санкций, включая внутренние государственные процедуры и возможности административного трибунала;
- правовая ответственность государственных должностных лиц и ведомств, особенно в отношении планирования застройки и снижения базового риска;
- правовая ответственность физических лиц и корпораций, особенно в отношении соблюдения нормативно-правовых требований безопасности в сфере строительства.

16. Нормативно-правовые базы страхования от бедствий и другие механизмы распределения рисков

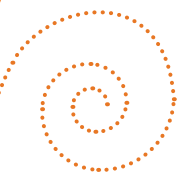
Результаты исследования нормативно-правовых систем на предмет стимулирования страхования от бедствий и других финансовых механизмов распределения рисков указали на необходимость дальнейшего анализа, в идеале проводимого в сотрудничестве с ключевыми заинтересованными сторонами, вопросов страхования и распределения затрат на устранение ущерба от бедствий, при этом особое внимание следует уделить тому, как такие правовые схемы могут наиболее эффективно поддержать подход по СРБ.

17. Обычное право и СРБ

Рекомендуется провести дальнейшие исследования влияния обычного права на снижение рисков бедствий. В ходе подготовки настоящего отчета мы пришли к выводу, что наиболее эффективным был бы междисциплинарный подход с привлечением местных партнеров и представителей общин, направленный на более тщательное изучение влияния норм обычного права на СРБ в конкретных общинах и ряде стран, в которых признается обычное право. Целью таких исследований должно стать изучение того, как обычное право может способствовать СРБ на местном уровне, включая потребности женщин, социально изолированных и незащищенных групп населения, а также того, как общины с традиционной организацией могут установить более прочную связь с национальными и региональными системами СРБ.



Спринклерные системы, поставляемые Программой развития ООН, помогают мелким фермерским хозяйствам выращивать еду в засушливый сезон и повышать прибыль © Том Читам/Программа развития Организации Объединенных Наций



Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
Chemin des Crêts 17
Petit-Saconnex
Geneva
Switzerland (Швейцария)
Тел.: +41 22 730-42-22



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Программа развития Организации
Объединенных Наций
One United Nations Plaza
New York
NY 10017
USA (США)
Тел.: +1 212 906-50-00