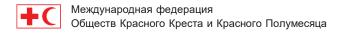


Закон о чрезвычайных ситуациях, обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них

Многострановой сводный отчет

О программе МФОКК и КП по правовым вопросам в случае бедствий

Цель Программы Международной федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) по правовым вопросам в случае бедствий состоит в снижении уязвимости людей путем содействия разработке эффективной нормативно-правовой базы в области снижения риска бедствий и обеспечения правовой готовности к бедствиям. Программа действует в трех основных направлениях: сотрудничество с Национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и другими партнерами с целью предложить правительствам техническую помощь в решении вопросов, связанных с законодательством о бедствиях; развитие потенциала Национальных обществ и других организаций в области законодательства о бедствиях; распространение информации, просветительская работа и проведение исследований. Эл. почта: disaster.law@ifrc.org.



Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

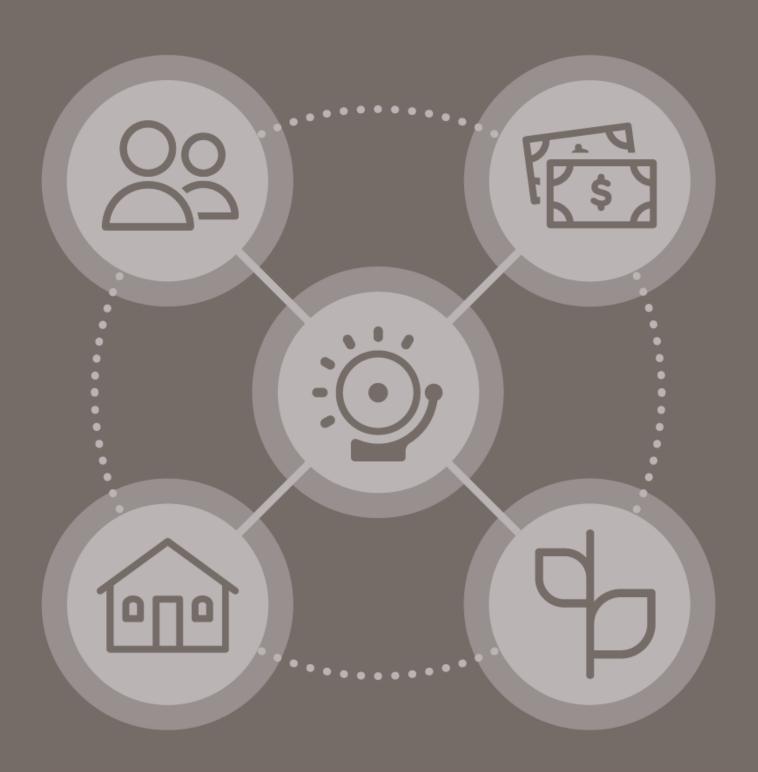
П/я 303

Швейцария, СН-1211, Женева 19

Тел.: +41 22 730 42 22

© 2019 Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца Все права сохранены

Обложка: страны сталкиваются со многими струдностями при управлении последствями бедствий на людей, экономику, окружающую среду и материальные ресурсы. Цель данного Многостранового сводного отчета заключается в информировании о предложенном к использованию Контрольном списке для законодательства, подготовки к бедствиям и реагированию на них (Контрольный список для ГРБ) путем определения основных вопросов и предоставления подробных рекомендаций о том, как разработать законы и политик для их решения.



Закон о чрезвычайных ситуациях, обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них

Многострановой сводный отчет

Содержание

Спис	сок благодарностей	
Аббр	ревиатуры	9
Терм	минология	13
Введ	дение	15
A.	. Контекст	15
В.	. Существующие руководящие указания по наилучшим практикам	15
C.	. Методология	16
Общ	цая пояснительная записка	17
1.	. Правовые и институциональные основы	17
2.	. Финансирование рисков стихийных бедствий	17
3.	. Планирование чрезвычайных обстоятельств, обучение и учебные тренировки	18
4.	. Раннее предупреждение, ранние действия	20
5.	. Чрезвычайные положения и положение стихийного бедствия	21
6.	. Правовые средства	21
7.	. Мобильность населения, связанная со стихийными бедствиями	22
8.	. Временное убежище и жилище, земельные и имущественные права в случае стихийного бед	ствия.23
9.	. Защита и включение отдельных уязвимых групп	23
10	О. Качество, ответственность и предотвращение мошенничества и коррупции	24
Pe	езюме рекомендаций	26
1. Правовые и институциональные основы		
A.	Введение	34
В.	. Институциональный мандат	34
C.	. Субнациональные учреждения	36
D.	. Участие и представительство	37
E.	. Координация	39
F.	. Права человека и гуманитарные принципы	40
G.	. Рекомендации	41
2. Фі	инансирование рисков стихийных бедствий	44
A.	Введение	44
В.	. Национальные механизмы финансирования	45
C.	. Международные механизмы финансирования	52
D.	. Инновационная финансовая готовность и инструменты реагирования	55
E.	. Рекомендации	60
3. П	ланирование на случай чрезвычайных обстоятельств, обучение и учебные тренировки	64
C.	. Обучение и учебные тренировки	68

	D. Рекоме	ендации	70
4.	. Раннее пред	упреждение, ранние действия	72
	А. Введение		72
	В. Система р	аннего предупреждения	72
	С. Ранние де	риствия на основе прогнозе	77
	D. Эвакуация	я	78
	Е. Рекоменд	ации	82
5.	. Чрезвычайнь	ые положения(ЧП) и положение бедствия(ПБ)	84
	А. Введение		84
	В. Чрезвычай	йное положение и состояние бедствия	84
	С. Ключевые	уровни ЧП и ПБ	86
	D. Права чел	повека: Ограничение и отступление	90
	Е. Меры заш	циты	91
	F. Рекоменда	ации	93
6.	. Юридически	е средства	96
	А. Введение		96
	В. Добровол	ьцы	96
	С. Лицензир	ование	97
	D. Налоговы	е льготы	98
	Е. Ответстве	нность	98
	F. Лицензиро	ование беспилотных летательных аппаратов	100
	G. Защита да	анных и конфиденциальность	101
	Н. Рекоменд	дации	101
7.	. Мобильност	ь людей, связанная со стихийными бедствиями	105
	А. Введение		105
	В. Запланиро	ованное перемещение	105
	С. Перемеще	ение вследствие стихийных бедствий	107
	D. Рекоменд	дации	107
8.	. Временное у	бежище и жилище, земельные и имущественные права в случае стихийных бедствий	่า 111
	А. Введение		111
	В. Неравный	и́ доступ к экстренному жилью	111
	С. Земельны	е ресурсы и здания для организации экстренного и временного жилья	114
	D. Использог	вание школ в качестве экстренного жилья	115
	Е. Рекоменд	ации	116
9.	. Защита и вкл	почение отдельных уязвимых групп	119
	А. Введение		119
	В. Особые уя	язвимые группы в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагирования	121
	С. Психическ	кое здоровье и психосоциальная поддержка при бедствиях	129
	D. Рекоменд	цации	130

10. качество, ответственность и предотвращение мошенничества и коррупции		
А. Введение	143	
В. Минимальные стандарты в ликвидации последствий стихийных бедствий	143	
С. Оценки последствий стихийного бедствия	145	
D. Мониторинг и оценка деятельности ГБР	146	
Е. Предотвращение мошенничества и коррупции в деятельности ГБР	148	
F. Рекомендации	150	
онцевые сноски		

Данный отчет был заказан МФОКК И КП в рамках Программы в области правового регулирования на случай бедствий. Основные авторы настоящего отчета Виктория Бэннон из Humanitarian Consulting Pty Ltd (глава 2 и 6), Мэтью Клэр из Мельбурнского Университета (глава 4), Рэйчел Маклауд из австралийского Красного Креста (глава 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10), Стелла Нгуги из МФОКК И КП (глава 3) и Мэри Пикард из Humanitarian Consulting Pty Ltd (глава 2 и 6), с технической консультацией и редакторским обзором руководителя проекта из МФОКК И КП Изабель Грейнджер, которая является Глобальным координатором Законодательной

МФОКК И КП хотела бы поблагодарить авторов документальных анализов, проведенных для данного исследования:

Австралия: Мишель Кин, Андреа Касл, Лорен Дэвис, Кристина Коравос, Рейчел Сандлер и Саманта Саттон (White & Case)

инициативы.

Список благодарностей

Бразилия: Кристиана Гальвао Феррейра де Фрейтас и Карен да Коста

Колумбия: Хуан Де Хесус Пираквиве Санчес, Анджелика Суарес Торрес и Мария Анджелика Ньето Родригес (Gómez Pinzón Zuleta Abogados Pro Bono Practice Group)

Эквадор: Роберто Эгигурен, Хьюго Кахуэньас Муньос и Адрианна Агама (Университет Сан-Франциско-де-Кито)

Финляндия: Сарианна Джарвио, Пиа Лааксонен, Ника Ларкимо, Эмма Ниисола, Джон Термонен и Нора Синокки (White & Case)

 Италия:
 Джулия Боллини, Лоренца Даль Монте,

 Арианна
 Наполеони
 и Алессия
 Строцци

 (Международное
 гуманитарное
 право,

 Юридическая
 консультация
 на базе

 юридического факультета, Roma Tre University)

Иордания: Сандра Рихани, Сара Альсалем и Альхануф Альсултан (White & Case)

Казахстан: Максим Телемтаев, Зарина Байкенжина, Алмас Жали и Дина Нугманова (White & Case) **Кения**: Стивен Маллоуа, Брайан Мило и Лейла Ахмед (TripleOKLaw Advocates)

Корея: Джеймс К. Ли, Кайл О и Джун Ки Ли (White & Case)

Кыргызстан: Kalikova & Associates

Мадагаскар: John W Ffooks & Co

Мексика: Хоган Лоэуэлс, офис в Мехико

Палестина: Сара Аль Авадхи и Амира Ахмад (White & Case)

Парагвай: Peroni Sosa Tellechea Brut & Narvaja Abogados

Филиппины: SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan

Южная Африка: Натиша Махарадж, Мэтью Ричардс и Иоланда Дладла (White & Case)

Сенегал: John W Ffooks & Co

Великобритания: Саймон Уитбурн (Knightwood Legal) и д-р Катя Самуэль (Global Security and Disaster Management Limited)

Вьетнам: Томас Дж Трэутлер, Винь Куок Нгуен, Сон Дук Нгуен, Ну Тхи То Нгуен, и Кеннет С. Гуэрра (Tilleke & Gibbins Consultants Limited)

Благодарность выражается лицам-членам Красного Креста и Красного Полумесяца и организацийпартнеров, которые оказывали техническую и редакционную поддержку. Технический и редакционный анализ был предоставлен членами МФОКК И КП: Джули Арриги, Тициана Бонзон, Паулина Каспеллан-Арсе, Габриэль Эмери, Дэвид Фишер, Джон Флеминг, Джефф Франклин, Изабель Грейнджер, Бруно Хагебаерт, Николь Хогланд, Айнур Кадихасаноглу, Тесса Келли, Кайса Лайтила, Нагор Моран Ловет, Вальпури Саарелма, Амджад Салим, Гервиндер Сингх, Шарлотта Токчио, Стивен Уэйнрайт; а также климатический центр Красного Креста и Красного Полумесяца, Каталина Хайме; Ульф Эдквист из австралийского Красного Креста, Лиэнн Маршалл и Таган Пол; Дипак Малик из HelpAge International; и Кея Саха-Чадхури Международной федерации планируемого родительства.

МФОКК И КП хотела бы поблагодарить и выразить свою признательность за финансовую поддержку, оказанную Красным Крестом Австралии, Австралийским Департаментом иностранных дел и торговли, Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии, Нидерландским Красным Крестом, Красный Крест Норвегии и Норвежское Министерство иностранных дел за содействие в завершении данного проекта.













Аббревиатуры

AADMER (СПБЛЧС) Соглашение ACEAH о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций

АВІ (АБС) Ассоциация британских страховщиков

ADB (AБР) Азиатский банк развития

AGLC (АРПЦ) Австралийское руководство по правовому Цитированию

ALNAP (АЛНАП) Сеть активного изучения накопленного опыта в области подотчетности и исполнения в

сфере гуманитарной помощи)

ARC Африканская система оценки потенциала рисков

ASEAN (ACEAH) Ассоциация стран Юго-Восточной Азии

СССМ Координационные пункты по содержанию лагерей

CCRIF Карибский фонд страхования рисков катастроф

CCRIF SPC Сегрегированная портфельная компания по Механизму страхования рисков в случае

катастроф в Карибском регионе

СДЕМА Карибское агентство по борьбе со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями

CFS Центры оказания помощи детям

CFW программа "Деньги за труд" (программа ООН в отношении населения стран,

пострадавших от стихийных бедствий)

СРР Программа Бангладеш по обеспечению готовности к циклонам

CPWG Рабочая группа по защите детей

CRED Центр исследований по эпидемиологии стихийных бедствий

СТР Программа перевода денежных средств

DM Борьба со стихийными бедствиями

DPR (ГБР) Готовность к бедствиям и реагирование на них

DRFIP Финансирование рисков бедствий и программа страхования

DRM (УРБ) Управление рисками стихийных бедствий

DRR Уменьшение опасности бедствий

DSWD (MCOP) Министерство социального обеспечения и развития Филиппин

ЕММV Руководство по чрезвычайным ситуациям штата Виктория, Австралия

EU (EC) Европейский Союз

FbA Стохастические меры (меры, основанные на прогнозе)

FbF Стохастическое финансирование (основанное на прогнозе)

FEMA Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям США

FONDEN Фонд стихийных бедствий Мексики

FOPREDEN Фонд по уменьшению опасности стихийных бедствий Мексики

FSD Швейцарский фонд по разминированию

GDP (ВВП) Валовый внутренний продукт

GFDRR Глобальный фонд по уменьшению опасности бедствий

GIS (ГИС) Географические информационные системы

ННІ Гарвардская Гуманитарная инициатива

HISOPPD Стандарты гуманитарного включения для пожилых людей и людей с ограниченными

возможностями

HPG

HIV (ВИЧ) Вирус иммунодефицита человека HLP Жилье, земля и недвижимость

IASC (МПК) Межучрежденческий постоянный комитет

ІССРК (МПГПП) Международный пакт о гражданских и политических правах

Группа по гуманитарной практике

ICRC (МККК) Международный комитет Красного Креста

IDRL (МПРБ) Международное право в области мер реагирования на бедствия

IFRC (МФОКК И КП) Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца

IGEM Генеральный инспектор по управлению чрезвычайными ситуациями Австралии

IHRL (МППЧ) Международное право прав человека

INEE Межучрежденческая сеть по вопросам образования в чрезвычайных ситуациях

ІОМ (МОМ) Международная организация по миграции

IPU Межпарламентский союз

IRL Международное беженское право

ISO Международная организация по стандартизации

IT Информационные технологии

JRC Иорданский Красный Полумесяц

KRC Казахстанский Красный Крест

М&Е Мониторинг и оценка

MGB Бюро по шахтам и гео-науке Филиппин

MHEWS Системы раннего предупреждения о многих видах бедствий

МНМ Обеспечение гигиены во время менструацийМНР Продукты гигиены во время менструаций

MHPSS (ПЗПСП) Психическое здоровье и психосоциальная поддержка

MPG Многоцелевые гранты

MREG (MPЭГ) Маргинальные расовые и этнические группы

MSCP Минимальные стандарты защиты детей

NDRMF Национальный фонд Пакистана по управлению рисками бедствий

NDRRMA Национальная программа по уменьшению и управлению опасности бедствий

NRA Национальный орган реконструкции Непала

ОАS (ОАГ) Организация американских государств
ОDI (ИМР) Институт международного развития

ОНСНЯ (УВКПЧ) Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

OIEWG Межправительственная рабочая группа экспертов открытого состава по индикаторам и

терминологии, касающейся уменьшения опасности бедствий

OPSIC Применение психосоциальной поддержки в условиях кризиса

PACRAFI Тихоокеанская инициатива по оценке и финансированию риска катастроф

PAGASA (ПАГАСА) Филиппинское управление службами атмосферных, геофизических и астрономических исследований

PDNA Оценка потребностей после стихийных бедствий.

PHIVOLCS Филиппинский институт вулканологии и сейсмологии

ТОС Тихоокеанские островные страны

PSA Филиппинское статистическое управление

ДВРИ Принцип «Добраться, войти, распространить и использовать»

РЭР Расовые, этнические и религиозныеВСС Восстановление семейных связей

СЭН Сексуальная эксплуатация и надругательства

SEADRIF Фонд страхования от бедствий в Юго-Восточной Азии

СГН Сексуальное и гендерное насилие

СГМ Сексуальные и гендерные меньшинства **СРЗ** Сексуальное и репродуктивное здоровье

SoD (ПБ) Положение стихийного бедствия

SoE (ЧП) Чрезвычайное положение

SOPs (СОП) Стандартные оперативные процедуры

ПСРЗ Право на сексуальное и репродуктивное здоровье

ИППП Инфекция, передаваемая половым путем

ТАНС Техасская комиссия по охране здоровья животных

UAS (БАС) Беспилотные авиационные системы

UASC (HPCH) Несопровождаемые или разлученные с семьями несовершеннолетние

БПЛА Беспилотный летательный аппарат

UK Великобритания

UN (OOH) Организация Объединённых Наций

UNDG (ГООНВР) Группа развития Организации Объединенных Наций

UNDP (ПРООН) Программа развития Организации Объединенных Наций

UNDRIP (ДООНПКН) Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

УСРБ ООН Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (ранее

МСУОБ)

РКИК Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата

UNGRD Национальная группа по ликвидации последствий стихийных бедствий (Колумбия)

UNHCR (УВКБ) Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев

US (США) Соединенные Штаты

VAT (НДС) Налог на добавленную стоимость

WASH Водоснабжение, санитария и гигиена

WB Всемирный банк

WFP (ВПП) Всемирная продовольственная программа

WGSS Краткий набор вопросов по инвалидности Вашингтонской группы

WMO (ВМО) Всемирная метеорологическая организация

ХСF Учреждение для помощи в случае экстремальных климатических скачков (по Африке)

Терминология

Дети - люди в возрасте до 18 лет. Эта категория включает в себя младенцев (дети до 1 года) и подростков (лица в возрасте от 10 до 18 лет). 1

Защита детей - «предотвращение и ликвидация надругательств, пренебрежения, эксплуатации и насилия в отношении детей». ² Термин «защита детей», следовательно, не относится к защите прав всех детей, но вместо этого ссылается на подгруппу данных прав.³

Стихийное бедствие - «серьезное нарушение функционирования сообщества либо общества в любом масштабе вследствие опасных событий, взаимодействующих с условиями подверженности, уязвимости и способности, которая приводит к одному или нескольким из следующих: человеческие, материальные, экономические и экологические потери и воздействия.⁴

Готовность к бедствиям - «знания и возможности, выработанные правительствами, организациями по реагированию и восстановлению, сообществами и отдельными лицами эффективно прогнозировать, реагировать на них и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или нынешних бедствий». 5

Готовность к бедствиям и принятие мер реагирования (меры ГБР)⁶ - это обобщающий термин для любых объектов, услуг, процессов, распределения, ресурсов, обучения, образования и информации, проводимых либо предоставляемых в целях подготовки к и/или реагирования на стихийные бедствия. Термин «регулярная меры ГБР» ссылается на меры, предназначенные для широкой общественности, а не конкретно для одного или нескольких из уязвимых групп, описанных в главе 9.

Участники подготовки и реагирования на бедствия (участники ГБР) - это общий термин для всех действующих лиц, участвующих в проведении мероприятий по ГБР, включая правительственные и неправительственные субъекты, а также отечественные, иностранные и международные субъекты. В число участников ГБР входят (но не ограничиваются ими) правительственные учреждения по борьбе со стихийными бедствиями, отраслевые агентства (например, здравоохранение, жилищное строительство), военные и полиция, подразделения Организации Объединенных Наций, организации гражданского общества (ОГО), национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца (национальные Общества), субъекты частного сектора, академические или исследовательские учреждения и иностранные государственные органы.

Реагирование на стихийные бедствия - «действия, предпринимаемые непосредственно до, во время или сразу после стихийного бедствия с целью спасения жизней, уменьшения воздействия на здоровье, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения основных жизненных потребностей пострадавших людей»⁷.

Чрезвычайная помощь в вопросе жилья - это общий термин для любой деятельности, направленной на то, чтобы помочь пострадавшим от стихийных бедствий людям получить доступ к безопасному и достойному жилью сразу же после стихийного бедствия. Это включает предоставление денежных грантов, инструментов, материалов и технической поддержки для ремонта или реконструкции. Сюда также входит доступ к центрам эвакуации, помощи в аренде и программам принимающей семьи.

Мигранты — «лица, которые покидают или спасаются бегством из своих обычных мест проживания, чтобы отправиться в новые места - обычно за границу - в поисках возможностей или более безопасных и лучших перспектив. Миграция может быть добровольной или недобровольной, но в большинстве случаев речь идет о комбинации выбора и ограничений». В Данное определение включает (но не ограничивается ими) трудовых мигрантов, мигрантов без гражданства и мигрантов, которые по мнению государственных органов, являются нелегальными. Сюда также входят беженцы и просители убежища, несмотря на то, что они составляют особую категорию в соответствии с международным правом». 9

Защита - «все действия, направленные на обеспечение полного уважения прав личности в соответствии с буквой и духом соответствующих правовых органов (например, Международное право прав человека (IHRL), Международное гуманитарное право, Международное беженское право (IRL)». ¹⁰

Сексуальное и гендерное насилие (СГН) - это сложный термин, используемый в Движении Красного Креста и Красного Полумесяца для обозначения двух различных, но частично совпадающих явлений: (i) сексуальное насилие; и (ii) насилие по признаку пола¹¹. В настоящем Отчете приняты рабочие определения Красного Креста и Красного Полумесяца этих явлений, изложенные ниже¹².

- Под сексуальным насилием понимаются акты сексуального характера, совершаемые против любого лица силой, угрозой применения силы или принуждения. Принуждение может быть вызвано такими обстоятельствами, как страх перед насилием, заточение, задержание, психологическое угнетение или злоупотребление властью. Сила, угроза применения силы или принуждения также могут быть направлены против другого лица. Сексуальное насилие также включает в себя акты сексуального характера, совершаемые путем использования условий принуждения или неспособности человека дать подлинное согласие. Кроме того, оно включает в себя акты сексуального характера, в которых лицо вынуждено участвовать в результате применения силы, угрозой применения силы или принуждения в отношении данного лица или другого лица или путем использования атмосферы принуждения или неспособности лица дать подлинное согласие. Сексуальное насилие охватывает такие акты, как изнасилование, сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность или принудительная стерилизация». 13
- Гендерное насилие «любое вредное деяние, которое приводит или может привести к физическому, сексуальному или психологическому ущербу или страданиям для женщины, мужчины, девочки или мальчика в зависимости от их пола. Гендерное насилие является результатом гендерного неравенства и злоупотребления властью. Гендерное насилие включает, помимо прочего, сексуальное насилие, насилие в семье, торговлю людьми, принудительные или ранние браки, принудительную проституцию, сексуальную эксплуатацию и надругательства». 14

Сексуальные и гендерные меньшинства (СГМ) - это общий термин для людей с различной сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью/гендерным проявлением и сексуальными характеристиками. ¹⁵ СГМ является альтернативой аббревиатуре «LGBTIQ+», которая относится к лесбиянкам, геям, бисексуалам, трансгендерам, интерсексуалам, гомосексуалистам и всем другим лицам, чьи личности или методы не включены в эти определенные термины. ¹⁶ В данном отчете используется термин «СГМ», потому что он является более всеобъемлющим, чем аббревиатура «LGBTIQ+», которая отдает предпочтение сексуальной и гендерной идентичности в странах Севера/Запада, тем самым скрывая местную сексуальную и гендерную идентичность. ¹⁷

Несопровождаемые или разлученные с семьями несовершеннолетние (HPCH) - это составной термин, который охватывает две группы детей: (i) несопровождаемые дети; и (ii) разлученные дети.

- **Несопровождаемые дети** это дети, которые были разлучены с обоими родителями и другими родственниками, и о них не заботится взрослый, который по закону или обычаю несет за это ответственность. 18
- Разлученные дети это дети, разлученные с обоими родителями или с их предыдущим законным или обычным основным попечителем, но не обязательно с другими родственниками. Поэтому разлученных детей могут сопровождать другие взрослые члены семьи.

Введение

А. Контекст

Стихийные бедствия вызывают массовые человеческие страдания и экономические потери. Только в 2017 году, 318 стихийных бедствий произошло в 122 странах, повлекшие за собой гибель 9503 людей, было затронуто 96 миллионов человек, и в результате чего был нанесен экономический ущерб в 314 миллиардов долларов. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (*МФОККиКП*), в рамках своей Программы по разработке правовых норм по ликвидации последствий стихийных бедствий, стремится снизить уязвимость населения к бедствиям путем внедрения эффективных правовых и политических рамок для ликвидации последствий стихийных бедствий. Программа по разработке правовых норм по ликвидации последствий стихийных бедствий работает по трем основным направлениям: оказание технической помощи правительствам в усилении их законов; наращивание потенциала национальных обществ и других заинтересованных сторон в области законодательства о стихийных бедствиях; и проведение исследований и пропаганды, в том числе разработка и распространение руководящих указаний по наилучшим практикам.

В. Существующие руководящие указания по наилучшим практикам

В 2007 году, после многолетних интенсивных исследований и консультаций, МФОКК И КП выпустила «Руководящие принципы по оказанию помощи на национальном уровне и регулированию международной помощи в случае стихийных бедствий и оказанию помощи при первоначальном восстановлении» (Руководящие принципы МПРБ). 20 Руководящие принципы МПРБ представляют собой набор рекомендаций для правительств о том, как подготовить свои законы и планы по стихийным бедствиям для решения общих проблем регулирования в международных операциях по оказанию помощи при стихийных бедствиях. Руководящие принципы МПРБ были единогласно приняты государствами-участниками Женевских конвенций и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца 30 ноября 2007 года на 30-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.

В 2008 году Генеральная Ассамблея ООН приняла три резолюции, поощряющие государства использовать Руководящие принципы МПРБ;²¹ В последующее десятилетие Руководящие принципы МПРБ часто упоминались в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и широко использовались в законодательстве о внутренних бедствиях и в процессах разработки политики.²² Впоследствии Руководящие принципы были дополнены Типовым законом, Типовым чрезвычайным постановлением и Контрольным перечнем, которые призваны облегчить задачу по внедрению Руководящих принципов на национальном уровне²³. С 2007 года почти 40 стран приняли новые законы или процедуры, основанные на Руководящих принципах МПРБ, и национальные общества предоставили свою консультативную помощь и поддержку для выполнения рекомендаций Руководящих принципов МПРБ более чем в 100 странах.²⁴

В 2012 году МФОКК И КП и Программа развития ООН (ПРООН) выступили с совместной инициативой по изучению и разработке руководства по законодательству, касающемуся уменьшения опасности бедствий (**DRR**). В октябре 2015 года они выпустили окончательный вариант «Контрольного перечня законов и уменьшения опасности бедствий» («Контрольный перечень DRR»). 25 МФОКК И КП и ПРООН также выпустили более подробный Справочник по законодательству и уменьшению опасности бедствий, в котором содержится подробное руководство о том, как отвечать на вопросы Контрольного перечня. 26 Контрольный перечень DRR был основан на многострановом отчете о законодательстве, связанном с DRR в 31 стране, и на многочисленных консультациях по пилотной версии Контрольного перечня DRR. 27

По программе в области правового регулирования на случай бедствий поступило много запросов от национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца на содействие в оказании технической помощи их органам власти в разработке законов, касающихся обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Однако существующие руководящие документы не затрагивают эти аспекты ликвидации последствий стихийных бедствий. В 2017 году, чтобы восполнить этот существенный пробел, МФОКК И КП приступила к реализации проекта по разработке контрольного перечня по вопросам

Многострановой сводный отчет

законодательства и обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. Целью настоящего отчета является информирование о предлагаемом контрольном перечне путем определения ключевых вопросов, которые следует включить, и предоставления подробных рекомендаций о методах разработки законодательства и политики для решения этих проблем.

С. Методология

МФОКК И КП поручила подготовить два материала для этого отчета: во-первых, обзор литературы по 10 темам, которые являются неотъемлемой частью обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них (литературный обзор); и, во-вторых, 20 страновых документальных анализов национальных законов, имеющих отношение к обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них (Документальные анализы). Упомянутый литературный обзор, а также документальные анализы доступны на веб-сайте МФОКК И КП. Литературный обзор определяет и кратко обобщает ключевые ресурсы по каждой теме, включая: международно-правовые материалы; академические книги и статьи; отчеты и тематические исследования; а также существующие руководящие принципы, стандарты и рекомендации. Документальные анализы отвечают на шаблон, содержащий серию вопросов, который также доступен на веб-сайте МФОКК И КП.

20 стран, выбранные для Документального анализа следующие: Австралия, Бразилия, Колумбия, Эквадор, Финляндия, Италия, Иордания, Казахстан, Кения, Корея, Кыргызстан, Мадагаскар, Мексика, Палестина, Парагвай, Филиппины, Южная Африка, Сенегал, Великобритания и Вьетнам (совместно именуемые как Страны, входящие в выборку). Страны, входящие в выборку представляют полный спектр уровней риска бедствий, включая 8 из 30 стран, наиболее подверженных риску стихийных бедствий.²⁸ Они также представляют большую часть географических регионов мира и весь спектр индекса человеческого развития, от низкого до очень высокого человеческого развития 29 .

Настоящий отчет основан на анализе 20 документальных и литературных обзоров об обеспечении готовности к бедствиям и реагировании на них. Отчет содержит десять тематических глав, каждая из которых посвящена блоку смежных вопросов обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. В каждой главе подробно рассматриваются проблемы и, при помощи 20 документальных анализов, анализируется степень, в которой эти проблемы уже на текущий момент адекватно решаются национальным законодательством в выбранных странах. Главы также основаны на Документальных анализах для представления примеров передовой практики в вышеуказанных странах. Каждая глава завершается разделом «Рекомендации», в котором местным директивным органам предоставляется руководство по разработке законодательства и политики в отношении стихийных бедствий. Здесь термин «национальный директивный орган» используется в качестве сокращения для любого государственного или неправительственного субъекта, который вовлечен в процессы внутреннего законодательства и разработки политики.

По некоторым из вопросов, обсуждаемых в данном отчете, международное сообщество уже разработало всеобъемлющие принципы, руководящие принципы, стандарты и инструменты, которые опираются на обширные исследования и опыт. Эти документы являются бесценным ресурсом для директивных органов на национальном уровне. Это справедливо даже для ресурсов, разрабатываемых международными гуманитарными организациями, а также для них самих, поскольку содержание таких источников часто актуально для местных правительственных субъектов. В той мере, в которой качественное руководство уже существует в отношении какой-либо определенной темы, в этих направлениях данный Отчет не занимается «изобретением велосипеда». Вместо этого в нем кратко излагаются ключевые моменты из руководства и даются рекомендации о том, чтобы национальные директивные органы, обращались непосредственно к руководству при разработке законов и политики. В отношении многих других вопросов, однако, таких указаний нет. В этих случаях Отчет опирается на информацию и выводы из литературного обзора и документального анализа для предоставления подробных рекомендаций местным директивным органам.

Общая пояснительная записка



1. Правовые и институциональные основы

Сильная правовая и институциональная база жизненно важна для эффективного обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. В главе 1 обсуждаются пять аспектов правовых и институциональных основ для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них: (i) наличие учреждений, имеющих четкий юридический мандат для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них; (ii) присутствие таких учреждений на субнациональном уровне; (iii) обязывает ли закон либо разрешает всем заинтересованным сторонам участвовать в работе учреждений по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них; (iv) устанавливает ли закон координационные механизмы для участников ГБР; и (v) содержат ли законы о стихийных бедствиях или заимствуют, путем ссылок, права человека и гуманитарные принципы, имеющие отношение к лицам, пострадавшим от стихийных бедствий.

Документальные анализы показывают, что в подавляющем большинстве стран, входящих в выборку, есть специализированные учреждения с юридическим мандатом на обеспечение готовности и реагирования на бедствия. В большинстве выбранных стран также имеются учреждения по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них на субнациональном уровне. Однако одним из ключевых выводов «Документных анализов» является то, что в учреждениях весьма часто наблюдается недостаток ясности в отношении характера их мандата. В некоторых из выбранных стран это связано с существованием большого числа учреждений по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию с частично совпадающими функциями и обязанностями.

Законы практически во всех странах, вошедших в выборку, предусматривают участие широкого круга правительственных субъектов (например, отраслевых учреждений, местных органов власти) в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагировании на них, в том числе через координационные органы. Однако, из выводов Документальных анализов следует, что неправительственные субъекты, как правило, обладают меньшими правами на участие и часто исключаются из координационных органов. Кроме того, закон часто не дает четкого определения роли неправительственных субъектов или не наделяет их высокой степенью ответственности.

Еще один вывод из «Документальных анализов» заключается в том, что законы о стихийных бедствиях относительно редко включают или указывают путем ссылки на соответствующие принципы прав человека и гуманитарные принципы. Кроме того, несколько примеров прав и принципов, определенных в Документальных анализах, как правило, имеют более широкую формулировку и носят желательный характер, а не оформляются как юридические права, обязательства либо запреты, которые могут быть применены. Хотя данные положения часто существуют в конституционном законодательстве и законодательстве о правах человека, без конкретного упоминания в законах и политике в отношении стихийных бедствий, их применение в условиях бедствий может носить только специальный характер.



2. Финансирование рисков стихийных бедствий

Финансирование является критически важным требованием для поддержки мероприятий по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них, а также тех, которые относятся ко всему спектру управления рисками стихийных бедствий. В Сендайской рамочной программе и других ключевых международных документах подчеркивается важность обеспечения адекватного и своевременного доступа к

ресурсам для борьбы со стихийными бедствиями, в том числе путем принятия правовых и политических мер. Они поощряют финансирование по всему спектру управления рисками стихийных бедствий, помимо реагирования, и подчеркивают важность доступности финансирования на уровне местных органов власти и на уровне общин, а также участия широкого круга участников, от правительственных и научных служб, гуманитарных учреждений и субъектов развития, а также представителей частного сектора. Признавая, что управление рисками стихийных бедствий является непростой задачей для бюджетов большинства стран, а международное сообщество доноров не в состоянии удовлетворить все критические пробелы, разработка инновационных подходов к финансированию рисков является растущей областью, которую еще предстоит полностью проанализировать и соответствующим образом зарегистрировать.

Результаты показывают, что в разных странах существуют разные подходы к управлению рисками стихийных бедствий, которые охватывают весь спектр доступных механизмов. В настоящее время большинство правительств выделяют средства на борьбу со стихийными бедствиями из своих национальных и местных бюджетов, хотя их уровни недостаточны и, как правило, направлены на реагирование, а не на снижение риска и обеспечение готовности. Новые инициативы, такие как специальные инвестиционные фонды в случае стихийных бедствий, схемы страхования и объединения рисков на национальном и региональном уровнях, становятся все более популярными, опять же, без единой модели или подхода, доминирующего на рынке.

С юридической точки зрения, общие выводы заключаются в том, что национальное законодательство еще не успевает за постоянно меняющимся ландшафтом финансирования рисков и либо предоставляет неадекватные данные для содействия быстрому высвобождению средств в случае необходимости, либо в некоторых случаях не способно положительно откладывать, ограничивать либо предотвращать выделение средств. Разработка законодательства и политики также не поспевает за некоторыми из более инновационных инструментов реагирования на основе финансирования, используемых в гуманитарном секторе, таких как программа по переводу денежных переводов (СТР), стохастическое финансирование (FbF) и адаптивная социальная защита.

Учитывая изменяющуюся финансовую ситуацию и появление новых, часто коммерчески ориентированных решений по финансированию риска бедствий, необходимы дополнительные исследования для полного понимания правовых и политических последствий для правительств. Необходимость сделать это является еще более неотложной, поскольку многие новые региональные и международные схемы страхования и объединения рисков тщательно изучают правовые, институциональные и политические рамки правительств в области управления рисками стихийных бедствий (УРБ), а также фундаментальные соображения относительно потенциала УРБ, надлежащего управления, финансовой компетентности и стабильности. Это обеспечивает важную правозащитную возможность для усиления этих правовых и политических структур в качестве средства обеспечения того, чтобы общины, подверженные стихийным бедствиям, не подвергались негативному воздействию неспособности их правительства получить доступ к этим ресурсам.

3. Планирование чрезвычайных обстоятельств, обучение и учебные тренировки

Планирование на случай непредвиденных обстоятельств может быть определено как критическое мероприятие для организаций и сообществ, позволяющее им подготовиться к эффективному реагированию на событие бедствия и его потенциальное воздействие. Это относится к конкретным действиям, которые необходимо предпринять, когда прогнозируется серьезная чрезвычайная ситуация или начинается ее

развертывание, несмотря на все усилия по снижению риска и смягчению последствий опасностей до их возникновения. Проще говоря, процесс планирования на случай чрезвычайных обстоятельств можно разбить на три вопроса: что произойдет; что мы будем с этим делать; что мы можем сделать заранее, чтобы подготовиться.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях обычно основываются на конкретных событиях или известных рисках на местном, национальном, региональном или даже глобальном уровнях, таких как землетрясения или вспышки заболеваний, и в них устанавливаются оперативные процедуры реагирования на основе ожидаемых потребностей в ресурсах и потенциала. В идеале они должны охватывать множественные факторы опасности и использовать анализ и оценки рисков для разработки плана. Разработка сценариев - хороший способ обдумать возможные последствия. Основываясь на разумных сценариях, можно разработать план с указанием масштаба ответных мер, необходимых ресурсов и практических задач управления, которые могут потребоваться в будущем. Поскольку планирование действий в чрезвычайных ситуациях является непрерывным процессом, эти сценарии предоставляют возможность регулярно тестировать и обновлять планы с учетом сложившейся ситуации.

Из Документальных анализов планирование на случай чрезвычайных обстоятельств рассматривается как важный шаг по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, и это отражено в законодательствах стран. Страны предоставили четкий мандат и выделили ресурсы на разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях. В некоторых случаях некоторые частные организации могут нести уникальное бремя ответственности за разработку этих планов самостоятельно из-за характера их бизнеса.

Документальные анализы также отражают необходимость широкого охвата в разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях. Указывается, что в этом процессе участвуют все соответствующие сектора на национальном и местном уровнях (включая общины), а также государственный и частный сектор в зависимости от контекста и характера ожидаемого бедствия. Признавая важность восстановления семейных связей в стремлении ускорить восстановление общины после стихийного бедствия, планы по воссоединению семей прямо не упоминаются в законодательстве или не предусмотрены в большинстве стран.

Обучение и учебные тренировки по любому разработанному плану действий в чрезвычайных ситуациях имеют большое значение для повышения эффективности плана, поскольку община и соответствующие органы осведомлены о своих ролях, правах и обязанностях. Эти учебные программы, особенно когда они включают в себя симуляционные упражнения, позволяют увидеть план действий в чрезвычайных ситуациях и оценить его работоспособность в конкретном контексте. Образовательные и обучающие программы, особенно те, которые ориентированы на общины, позволяют легко распределить обязанности между членами общин и создать сеть добровольцев для поддержки реализации плана в случае бедствия.

Исходя из «Документальных анализов», как процесс планирования на случай чрезвычайных обстоятельств, основная ответственность за проведение тренировок для персонала по спасению и ликвидации последствий стихийных бедствий лежит на национальном правительстве. Однако оно также поддерживается университетами и частными учреждениями. Большинство стран предлагают учебные программы для специалистов, так или иначе вовлеченных в усилия по обеспечению готовности, но есть возможности для улучшения, когда речь идет о предоставлении образовательных программ для общества и детей, посещающих школу. Кроме того, большинство законов не содержит минимальных стандартов, которые должны соблюдаться в отношении программах тренировок и образования. Что касается симуляций и тренировок, то те

страны, которые их законодательно закрепили, в основном сосредоточились на их доступности для спасателей и специалистов по оказанию помощи, а не для общины и учеников школ.



4. Раннее предупреждение, ранние действия

С середины 2000-х годов растет международное признание важности систем раннего предупреждения и принятия своевременных мер для усиления эффективного реагирования на бедствия. Системы раннего предупреждения имеют четыре ключевых взаимосвязанных компонента: разработка и внедрение знаний о риске бедствий; мониторинг и прогнозирование опасностей; распространение авторитетных, своевременных, точных и действенных предупреждений; и обеспечение готовности на всех уровнях реагировать на полученные предупреждения. Каждый из четырех компонентов систем раннего предупреждения имеет жизненно важное значение: отказ по отношению к любому элементу может привести к отказу системы в целом.

В период с 2005 по 2015 год произошли системные изменения от системы предупреждения от одной угрозы к системам заблаговременного оповещения о многих опасных явлениях, и все большее внимание уделялось предоставлению группам риска информации о воздействии, а не просто информации об угрозе. На самом базовом уровне предоставление информации о воздействии, а не информации об опасности означает предоставление информации о том, «что может наделать погода», а не просто о том, «какая погода может быть» 30. Документальные анализы и обзор литературы указывают на то, что, хотя был достигнут значительный прогресс в реализации внутренних систем раннего предупреждения о многих опасных явлениях, пробелы и проблемы остаются в отношении всех четырех ключевых компонентов систем раннего предупреждения. Это особенно актуально для развивающихся и наименее развитых стран. Эти пробелы и проблемы подробно обсуждаются в главе 4.

Концепция «раннего предупреждения и своевременных мер» в настоящее время является основным принципом реагирования на бедствия. Это относится к принятию мер до материализации опасности на основе предупреждений, а не к реагированию только после того, как опасность уже материализовалась. Практическим проявлением «раннего предупреждения и своевременных мер» являются механизмы прогнозируемого действия (FbA), которые высвобождают средства и инициируют ранние действия, когда прогнозируемое событие превышает заранее определенную величину и вероятность. Логическое обоснование FbA заключается в том, что упреждающие, а не ответные действия, как правило, более эффективны для смягчения последствий стихийных бедствий.

В литературе указывается, что правительства и гуманитарные организации уходят от пилотных и небольших программ и начинают «наращивать» инициативы по ранним действиям. В нем подчеркивается, что по мере того, как происходит это изменение, важно интегрировать ранние действия в существующие процессы планирования и системы раннего предупреждения, а не создавать параллельные процессы и системы.

Эвакуация является важной формой ранних действий, которая уже обычно рассматривается в законах и политике в отношении стихийных бедствий. Документальные анализы показывают, что, хотя в законах подавляющего большинства стран, вошедших в выборку, предусмотрена эвакуация в чрезвычайных ситуациях, в законах очень немногих из этих стран содержатся меры, обеспечивающие эвакуацию людей с ограниченной мобильностью. Кроме того, «Документальные анализы» указывают на то, что в законах очень немногих из выбранных стран рассматривается вопрос об эвакуации домашних животных и домашнего скота. Это серьезный недостаток, поскольку неспособность помочь людям эвакуировать своих животных во

время стихийных бедствий может непосредственно поставить под угрозу человеческую жизнь и оказать вредное психосоциальное и экономическое воздействие на население, пострадавшее от стихийных бедствий.



5. Чрезвычайные положения и положение стихийного бедствия

Чрезвычайное положение (4Π) и положение бедствия (ΠE) – это правовые механизмы для инициирования реагирования на стихийные бедствия. Декларация о ЧП/ПБ вызывает переключение на юридические аспекты чрезвычайного положения, характеризующиеся особыми чрезвычайными полномочиями и/или механизмами управления. Власть объявить ЧП обычно устанавливается конституцией страны и ею наделены физические или юридические лица на самом высоком правительственном уровне. ЧП, как правило, предназначены для экстремальных и/или непредвиденных ситуаций, которые создают угрозу существованию, таких как угрозы национальной безопасности, общественного порядка или конституционного противоположность этому, ПБ, как правило, предусмотрены в законодательстве, и власть объявить ПБ часто возлагается на субнациональные правительства или отраслевые ведомства.

Документальные анализы показывают, что ЧП/ПБ распространены среди стран, входящих в выборку. Из 20 стран данной выборки, 14 имеют законы, в которых предусмотрены ЧП/ПБ,³¹ в то время как в остальных шести странах, по всей видимости, есть только ЧП.³² Существуют, однако, огромные различия в характере ЧП/ПБ этих выбранных стран в отношении: юридических механизмов объявления SOE/SOD; личности человека или юридического лица, уполномоченных объявлять SOE/SOD; последствий объявления положения; и видов защитных мер, реализованных в ходе SOE/SOD. В значительной степени эти различия отражают различия в политических и конституционных структурах и характеристиках риска стихийных бедствий стран, входящих в выборку.

Хотя невозможно или нецелесообразно строго предписывать форму, которую должны принимать ЧП/ПБ во всех странах, в литературе подчеркивается важность разработки ряда ПБ, адаптированных к различным степеням и типам риска, а не полагаться исключительно на ЧП. Этот подход способствует соразмерности, обеспечивая, чтобы изменения в правительственных полномочиях и механизмах управления соответствовали характеру и масштабам бедствия. В литературе также подчеркивается важность защитных мер, включая судебный и/или законодательный надзор за объявление ЧП/ПБ и решениями или действиями, предпринятыми во время ЧП/ПБ.



6. Правовые средства

Эффективное обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них требуют правовых рамок, которые облегчают работу гуманитарных организаций и устраняют ненужное бремя расходов и бюрократические барьеры, которые могут удерживать отдельные лица и организации от участия в этой важной работе. Большая часть литературы в этой области посвящена средствам, доступным для международных участников в ситуациях крупномасштабных бедствий, но многие из них также применимы к местным организациям и мелким происшествиям. Ключевыми вопросами, которые здесь рассматриваются, являются правовая база, касающаяся добровольцев, профессионального лицензирования, освобождения от налогов, ответственности, использования беспилотных летательных аппаратов (UAV), а также конфиденциальности и защиты данных.

По большинству рассматриваемых тем внутренние правовые и политические рамки недостаточно развиты или не адаптированы к конкретным ситуациям бедствий. Например, в области волонтерства законодательство во многих странах все еще не

Многострановой сводный отчет

имеет ясности по таким вопросам, как здоровье и безопасность, ответственность, страхование и статус занятости, в то время как в других странах, где было принято законодательство о волонтерстве, оно не касается ситуаций бедствия. Признание профессиональных квалификаций, как правило, менее проблематично, за исключением федеральных стран, таких как Канада и США, где различные требования к регистрации медицинских работников могут привести к ненужным задержкам в предоставлении срочной помощи через государственные границы. Законодательство также недостаточно совершенно для обеспечения ясности в отношении того, в какой степени отдельные лица и организации могут быть защищены от гражданского и уголовного судопроизводства в ходе мероприятий по обеспечению готовности и реагированию, при доступе к персональным данным и их использовании или при использовании новых технологий, таких как БПЛА, необходимых для выполнения их обязанностей.

Разнообразие подходов, используемых в разных странах, такие, которые касаются налоговых льгот для товаров, услуг и организаций, занимающихся подготовкой к стихийным бедствиям и реагированию на них, затрудняет предложение подробных рекомендаций, выходящих за рамки общих принципов и соображений для интеграции в правовые и политические рамки. Большая часть работы над принципами и стандартами в этих областях была разработана гуманитарным сообществом и является полезным руководством для политиков при разработке своего законодательства.



7. Мобильность населения, связанная со стихийными бедствиями Стихийные бедствия и риск бедствий всегда были катализаторами мобильности людей. Однако мобильность людей, связанная со стихийными бедствиями, увеличивается из-за обострения метеорологических опасностей, вызванных изменением климата. Некоторые перемещения, такие как внутренняя или трансграничная миграция, могут носить добровольный характер, тогда как другие являются невольными, например перемещение после внезапного воздействия стихийного бедствия. В этой главе рассматриваются две другие формы человеческой мобильности, связанной с бедствиями: запланированное перемещение и перемещение после стихийного бедствия. Ситуации экстренной эвакуации рассматриваются в главе 4.

Хотя Сендайская рамочная программа признает перемещение как метод управления риском стихийных бедствий и призывает государства разрабатывать политику, регулирующую перемещение населенных пунктов в подверженных риску стихийных бедствий зонах³³, документальные анализы указывают на то, что лишь в некоторых странах из выборки есть законы или политики, которые конкретно касаются запланированных перемещений. Кроме того, в литературе указывается, что опыт общин с переселением до настоящего времени был преимущественно негативным из-за недостаточного участия сообщества, выбора неподходящих участков и недостаточного финансирования расходов на переезд.

В «Документальных анализах» не проводится комплексное исследование конкретных потребностей перемещенных лиц в защите и помощи. Вместе с тем в литературе указывается, что как на национальном, так и на международном уровнях существуют правовые пробелы в защите лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий. Кроме того, в нем подчеркивается, что перемещение, будь то внутреннее или трансграничное, может иметь серьезные негативные последствия для семейной и общественной жизни, экономических средств к существованию, а также для результатов в области образования и здравоохранения.



8. Временное убежище и жилище, земельные и имущественные права в случае стихийного бедствия

Бедствия имеют склонность как создавать, так и усугублять проблемы, связанные с жильем, землей и правами собственности (HLP). В главе 8 обсуждаются три общие проблемы, связанные с HLP, которые возникают во время стихийных бедствий: (i) несправедливый доступ к экстренным убежищам из-за того, что участники ГБР используют критерии отбора, которые исключают уязвимые и находящиеся в неблагоприятном положении группы населения; (ii) нехватка земли и зданий для оказания чрезвычайной помощи и помощи при временном жилье из-за отсутствия законов, разрешающих правительству временно реквизировать землю и здания во время бедствий; и (iii) нарушение образования в связи с использованием школ в качестве эвакуационных центров или убежищ после стихийных бедствий.

Что касается первого вопроса, то подавляющее большинство законов стран, входящих в выборку, не требуют, чтобы потенциальные бенефициары предоставляли доказательства гарантий владения жильем для получения помощи в виде экстренного жилья, однако в литературе, тем не менее, приводится много примеров того, как правительственные и гуманитарные субъекты применяют этот критерий, ведущий к исключению уязвимых групп. В литературе также указывается, что гуманитарные организации все чаще применяют более всеобъемлющий подход, используя менее строгое требование владения жильем.

Что касается второго вопроса, «Документальные анализы» показывают, что национальные правительства редко обладают полномочиями, которые прямо позволяют им временно реквизировать землю после стихийного бедствия. Законы многих стран предоставляют правительству полномочия для постоянной реквизиции земли, однако эти виды полномочий, как правило, не осуществимы во время бедствий, поскольку они устанавливают длительные процедуры, предназначенные для защиты прав частной собственности от несправедливого или произвольного вмешательства.

Что касается третьего вопроса, важно отметить, что право детей на образование превалирует даже в чрезвычайных ситуациях вооруженного конфликта и насилия. Кроме того, непрерывность образования во время стихийных бедствий не только защищает право на образование, но и обеспечивает детям жизненно важную физическую и психосоциальную защиту. Тем не менее, в Документальных анализах указывается, что только в двух странах, входящих в выборку, существуют законы или политики, предусматривающие, что школы могут использоваться только в качестве эвакуационных центров или временных убежищ в качестве крайней меры, когда иной альтернативы не существует.



9. Защита и включение отдельных уязвимых групп

Следующие группы были определены в литературе и потенциально подвержены несоразмерному воздействию стихийных бедствий: женщины и девочки; дети, особенно несопровождаемые и разлученные дети; пожилые люди; инвалиды; мигранты; коренные народы; расовые и этнические меньшинства; и сексуальные и гендерные меньшинства. В главе 9 обсуждается защитные меры и включение этих групп в процесс обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Для краткости эти группы все вместе называют «уязвимыми группами».

Литература иллюстрирует, что есть (по крайней мере) четыре основных фактора, которые заставляют уязвимые группы испытывать непропорциональное воздействие бедствий. Этими четырьмя причинами являются: (i) прямая и косвенная дискриминация в деятельности ГБР из-за существующей социальной маргинализации; (ii) уязвимое жилье и средства к существованию из-за существующей экономической

маргинализации; (iii) физические, интеллектуальные, психосоциальные и сенсорные нарушения, которые затрудняют побег или защиту от физических опасностей во время бедствия; и (iv) подверженность повышенному риску насилия, эксплуатации или иного негативного поведения во время бедствий.

Документальные анализы показывают, что национальные законы и политика не обеспечивают достаточной защиты и включают уязвимые группы в процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них. Действительно, большинство Документальных анализов прямо рекомендуют внести поправки в закон для защиты уязвимых групп. Даже в тех случаях, когда внутригосударственные законы и политика предусматривают меры по лучшей защите уязвимых групп населения во время бедствий, они часто делают это неравномерно, удовлетворяя потребности некоторых, но не всех групп. Кроме того, заявления высокого уровня, признающие уязвимость, часто не превращаются в конкретные, ощутимые меры защиты.

В главе 9 также обсуждается психическое здоровье и психосоциальная поддержка (ПЗПСП), которая является важной потребностью для всех групп населения, пострадавших от стихийных бедствий, а не только для уязвимых групп. Документальные анализы напрямую не касались ПЗПСП. Таким образом, в настоящем Отчете не анализируется степень, в которой в выбранных странах действуют законы и/или политики, которые касаются ПЗПСП в плане обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них.



10. Качество, ответственность и предотвращение мошенничества и коррупции

В главе 10 анализируются следующие три вопроса: во-первых, качество помощи, предоставляемой во время реагирования на бедствия; во-вторых, мониторинг и оценка деятельности ГБР; и в-третьих, предотвращение мошенничества и коррупции в деятельности ГБР. Срочность и хаос, вызванные стихийными бедствиями, создают серьезные проблемы в каждой из этих трех областей.

Что касается вопроса качества, то Справочник проекта «Сфера»: гуманитарная хартия и минимальные стандарты гуманитарного реагирования (минимальные стандарты «Сфера»)³⁴ способны предоставить правительствам качественный ориентир для достижения и четкое практическое руководство о том, как этого добиться. Минимальные стандарты «Сфера» могут использоваться как правительственными, так и неправительственными субъектами. Действительно, литература иллюстрирует, что есть несколько примеров стран, которые либо приняли Минимальные стандарты «Сфера», либо использовали их для разработки национальных стандартов гуманитарного реагирования.

В литературе подчеркивается, что строгий мониторинг и оценка имеют жизненно важное значение для сбора информации и анализа, которые необходимы для: (і) привлечения участников к ответственности перед заинтересованными сторонами за влияние и результаты их деятельности, политики или программы; и (іі) улучшить будущую политику и практику, опираясь на уроки прошлого опыта. Документальные анализы показывают, что в большинстве стран, входящих в выборку, существует определенная форма мониторинга и оценки деятельности в рамках ГБР. Однако существуют значительные различия в отношении того, кто проводит мониторинг и оценку, объема мониторинга и оценки и того, являются ли результаты общедоступными.

В литературе указывается, что мошенничество и коррупция могут быть серьезной проблемой в плане обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них, что приводит к снижению доступности, скорости и качества помощи лицам, пострадавшим

Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

от стихийных бедствий. Документальные анализы показывают, что национальные законы часто не содержат положений, которые конкретно направлены на мошенничество во время бедствий, и что вместо этого продолжают применяться обычные законы о предотвращении мошенничества. Несмотря на это, в небольшом числе выбранных стран существуют законы, которые содержат положения о борьбе с мошенничеством и коррупцией в отношении конкретных стихийных бедствий.

трановой сволный отчет

Резюме рекомендаций



1. Правовые и институциональные основы

Чтобы создать эффективную правовую и институциональную основу для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них, директивным органам следует рассмотреть вопрос о разработке закона и/или политики, которая:

- четко определяет роли и обязанности каждого государственного учреждения, которое занимается подготовкой к стихийным бедствиям и реагированием на них это чрезвычайно важно для учреждений по реагированию на бедствия;
- предоставляет субнациональным правительственным учреждениям достаточные полномочия и ресурсы для выполнения своих мандатов по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них;
- распределяет институциональную ответственность на:
 - все юрисдикции (национальные и субнациональные);
 - все виды опасностей (медленное и внезапное наступление; естественное и техногенное);
 - все функции (политика, операции, мониторинг и оценка и т. д.);
- создает координационные механизмы, в состав которых входят все правительственные и неправительственные субъекты ГБР, включая национальные правозащитные учреждения, омбудсменов и организации, уполномоченные представлять или защищать уязвимые группы (например, комиссии по правам женщин; организации по правам инвалидов);
- четко излагаются роли и обязанности неправительственных субъектов ГБР;
- предоставляет неправительственным субъектам ГБР наивысшую степень ответственности, соответствующую их ресурсам и возможностям;
- требует, чтобы координационные органы встречались регулярно, в том числе в случае отсутствия активного реагирования; а также
- включает или указывает посредством ссылки на гуманитарные принципы и права человека, которые имеют отношение к лицам, пострадавшим от стихийных бедствий.



2. Финансирование рисков стихийных бедствий

Хотя странам всегда будет необходимо разрабатывать механизмы финансирования, адаптированные к специфике каждого конкретного контекста, существуют некоторые общие рекомендации в отношении политики и законодательства в этой области, которые могут помочь обеспечить эффективность таких механизмов:

- Разработать всеобъемлющую стратегию финансирования рисков, которая включает обеспечение адекватных бюджетных ассигнований для обеспечения готовности и реагирования на всех уровнях, а также решение проблем низкого, среднего и высокого уровней риска с помощью соответствующих механизмов финансирования рисков, таких как непредвиденные фонды, кредитование и передача рисков, на основе всестороннего анализа рисков, затрат и «склонности к риску» различных заинтересованных сторон.
- Признать важность наличия должным образом разработанных и хорошо функционирующих правовых, институциональных и политических рамок для УРБ в качестве одного из важнейших критериев для получения права на использование ряда международных и региональных схем страхования и объединения рисков и возможностей для доступа к технической поддержке с целью извлечения пользы из передового опыта и знаний.

- Принять меры, чтобы все механизмы финансирования для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них: достаточны для покрытия ожидаемых затрат на основе надлежащих оценок риска; эффективны, чтобы уменьшить затраты, бюрократию и другие барьеры; и чтобы институциональные обязанности и процедуры были должным образом определены и предписаны законодательством.
- Убедиться, что механизмы финансирования включают доступность ресурсов на местном уровне и охватывают все фазы цикла ГБР от снижения риска до восстановления, признавая, что меры по снижению риска являются более экономически эффективными, чем ответные меры.
- Обеспечить, чтобы законодательство, устанавливающее специальные фонды для борьбы со стихийными бедствиями или обеспечения готовности с точки зрения финансирования климатических изменений, доступное на всех уровнях, включало положения, касающиеся его управления, источников финансирования, учета, финансового управления, условий использования и аудита, а также способность получать вклады из внешних и международных источников при поддержке соответствующих механизмов отслеживания.
- Рассмотреть возможность создания механизма для FbF, поддерживаемого законодательством для определения мер раннего действия, институциональных механизмов и уровней полномочий, процедур связи и быстрых, упорядоченных и прозрачных процедур выплат.
- Изменить или принять законодательство и политики для поддержки эффективной СТР, которая устраняет некоторые из распространенных правовых барьеров, таких как: доступ к документам, удостоверяющим личность; определенность землевладения; защита личной информации; отсутствие ясности в отношении занятости, безопасность труда, а также институциональные и координационные механизмы.
- Разработать законы и политику, обеспечивающие, чтобы СТР включала соответствующие оценки рынка, техническое руководство и минимальные стандарты качества, а также конкретные потребности в наличных деньгах для жилищных программ, и установила связи с другими схемами государственных платежей, такими как социальное обеспечение, например, через подход, именуемый «Адаптивная социальная защита».



3. Планирование чрезвычайных обстоятельств, обучение и учебные тренировки

Правовые и политические рамки играют важную роль в подготовке к стихийным бедствиям, особенно в том, что касается планирования действий в чрезвычайных ситуациях и на учебных тренировках.

Что касается планирования на случай чрезвычайных обстоятельств, директивные органы обеспечивают, чтобы политика и законодательство включали:

- минимальные стандарты для планов на случай чрезвычайных обстоятельств, разработанные в рамках инклюзивного и многостороннего процесса участия;
- картирование рисков и/или оценка рисков;
- обязанности правительства и других субъектов на всех уровнях;
- источники и распределение ресурсов на всех уровнях;
- планы логистики и связи; а также
- процессы поддержки социальных связей, воссоединения семьи и отслеживания.

В этом отношении директивным органам могут оказаться полезными ссылки на *Руководство по планированию на случай чрезвычайных обстоятельств МФОКК И КП* и *Руководство по управлению в чрезвычайных ситуациях для Управления инцидентами* Международной организации по стандартизации.

Законы и политика должны также включать требования и стандарты для образования, тренировок и программ обучения, в частности, в отношении:

- обязанностей правительства и других организаций предлагать обучение и тренировки на всех уровнях с учетом потребностей различных аудиторий;
- минимальных стандартов и содержания для такой тренировки, включая переподготовку;
- обеспечения доступа всех лиц к такому обучению;
- требования обязательной подготовки по оказанию первой помощи для специалистов, включая персонал по ликвидации последствий стихийных бедствий, местных общин и школьников; а также
- создание школьных программ для анализа рисков и обеспечение готовности к стихийным бедствиям.



4. Раннее предупреждение, своевременные меры

Для создания эффективной системы раннего предупреждения о многих опасных явлениях в законодательстве и/или политике должны быть четко определены роли и обязанности всех участников, участвующих в: развитии знаний о риске бедствий; мониторинг и прогнозирование опасностей; и составление и выдача ранних предупреждений. Закон и/или политика должны также устанавливать стандарты для систематического сбора, обмена и оценки информации о рисках и данных, касающихся опасностей, воздействий, уязвимостей и возможностей. Кроме того, необходимо создать координационные механизмы для всех соответствующих участников.

Что касается знаний о риске бедствий, закон и/или политика должны:

- предусматривать картирование опасностей и оценки рисков для всех опасностей во всех географических районах;
- требовать оценки рисков для рассмотрения подверженности и уязвимости людей, инфраструктуры и экономических секторов, которые могут пострадать от опасностей; а также
- предусматривать создание стандартизированного центрального хранилища всех знаний о риске бедствий.

В отношении мониторинга и прогнозирования закон и/или политика должны:

- предусматривать мониторинг и прогнозирование всех опасностей во всех географических районах; а также
- выделить достаточное финансирование для агентств по мониторингу и прогнозированию.

В отношении предупреждений закон и/или политика должны:

- установить стандартные процессы для сбора и выдачи предупреждений;
- требовать, чтобы предупреждения содержали информацию о воздействии и четкое практическое руководство;
- требовать от агентств, ответственных за выдачу предупреждений:
 - использовать широкий спектр каналов связи для распространения предупреждений;
 - разработать и внедрить механизмы обратной связи для проверки получения предупреждений;
 - разработать и реализовать планы по охвату наиболее уязвимых и удаленных групп населения; а также

• уполномочить частные телекоммуникационные компании распространять предупреждения по запросу и бесплатно.

В отношении эвакуации закон и/или политика должны:

- поручить правительственным субъектам ГБР разработать комплексные планы эвакуации, в которых указаны:
 - пути эвакуации;
 - виды транспорта для эвакуируемых (например, общественный или частный; воздушный, наземный или морской);
 - расположение эвакуационных убежищ или назначенных безопасных зон; а также
 - роли и обязанности всех соответствующих правительственных и неправительственных субъектов;
- требовать, чтобы планы эвакуации содержали меры, обеспечивающие помощь людям с ограниченной мобильностью в эвакуации;
- требовать от правительственных субъектов ГБР включать домашних животных и скот в планы эвакуации; а также
- ссылаться к руководству MEND³⁵ как к полезному ресурсу для разработки законодательства и политики в этой области.

Положительные результаты пилотных и небольших программ FbA требуют от директивных органов серьезного рассмотрения вопроса о том, следует ли и как содействовать FbA посредством законодательства и политики. Директивные органы должны рассмотреть вопрос о разработке политики, которая официально принимает схему «раннее предупреждение, своевременные меры» в качестве руководящего принципа их систем управления операциями в случае бедствий, и определить механизмы FbA в качестве ключевого инструмента для реализации этого принципа. Директивные органы должны также рассмотреть вопрос о том, чтобы требовать от соответствующих правительственных субъектов внедрения механизмов FbA в планы действий в чрезвычайных ситуациях и стандартные операционные процедуры.



5. Чрезвычайные положения и стихийные бедствия

Как указывалось выше, объявление чрезвычайного положения (ЧП) или стихийного бедствия (ПБ) представляет собой механизм перехода к чрезвычайному правовому способу, характеризующемуся специальными чрезвычайными полномочиями и/или механизмами управления. При разработке или изменении законов, регулирующих ЧП/ПБ, директивные органы должны стремиться:

- установить диапазон ПБ, которые пропорциональны и адаптированы к различным степеням и типам риска, а также ЧП, которое должно использоваться только в самых экстремальных и/или непредвиденных обстоятельствах;
- четко указать правовой инструмент для объявления ЧП/ПБ, физическое или юридическое лицо, которое несет ответственность за объявление, и последствия объявления;
- требовать объявления ПБ/ЧП, чтобы определить правовую основу, территориальный охват и продолжительность объявления, а также чрезвычайные полномочия, которые будут доступны правительству во время ЧП/ПБ;
- требовать, чтобы правительство уведомляло об объявлении ЧП/ПБ как можно более широкой аудитории, в дополнение к публикации в публичном реестре законов и решений;
- разрешать правительству ограничивать или отступать от прав во время ЧП/ПБ только в той мере, в которой это допускается международным правом прав человека;

- установить защитные меры, призванные содействовать прозрачности и подотчетности правительства, поддерживать верховенство закона, сохранять демократические институты и защищать права человека, в том числе:
 - судебный и/или законодательный надзор за объявлением ЧП/ПБ и решениями или действиями, предпринятыми во время ЧП/ПБ; и/или
 - срок, который предусматривает, что ЧП/ПБ автоматически прекращается после истечения заданного периода времени, если только он не был продлен с судебного и/или законодательного одобрения.



6. Правовые средства

Чтобы облегчить работу местных организаций и отдельных лиц по участию в мероприятиях по ликвидации последствий стихийных бедствий и обеспечению готовности, законы и политика должны:

- прояснить правовой статус, условия, льготы и стандарты обучения, применимые к волонтерам в условиях стихийных бедствий;
- включить автоматическое распознавание или ускоренные процедуры для признания профессиональной квалификации за пределами субнациональных границ;
- обеспечить освобождение от НДС и других налогов, связанных с проведением мероприятий по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию со стороны местных организаций, особенно в отношении товаров, оборудования, имущества и услуг.
- рассмотреть способы использования налоговых льгот для стимулирования процесса обеспечения готовности к стихийным бедствиям и снижения потерь от стихийных бедствий для отдельных лиц и организаций.
- обеспечить разумную защиту отдельным лицам и организациям, которые добросовестно выполняют свою работу, включая ограничения ответственности или ограничение ущерба или компенсации, обеспечивая при этом способность отдельных лиц и сообществ искать разумные средства защиты от потерь и ущерба, если это оправдано.
- использовать Кодекс поведения и руководящие принципы в отношении гуманитарного беспилотного летательного аппарата и Циркуляр Международной организации гражданской авиации по беспилотным авиационным системам (БАС) для руководства разработкой национального законодательства в отношении гуманитарного использования БПЛА; а также
- обеспечить дополнительную ясность в отношении использования и защиты персональных данных в ситуациях бедствий, включая разрешение для конкретных организаций, в том числе национальных обществ, использовать и хранить такие данные в рамках своей основной деятельности.



7. Мобильность населения, связанная со стихийными бедствиями Для решения сложной проблемы мобильности людей, связанной с бедствиями, директивным органам следует рассмотреть вопрос о разработке всеобъемлющих

правовых и политических рамок для осуществления запланированного перемещения и защиты внутренних и трансграничных перемещенных лиц.

Запланированное перемещение может быть начато в качестве превентивной или ответной меры к медленным или быстрым стихийным бедствиям. Правовые и политические рамки для запланированного перемещения должны:

• установить, что запланированное перемещение является крайней мерой;

- дать право потенциально перемещенным лицам на законных основаниях оспаривать запланированное перемещение;
- предусмотреть обязательный подход к планируемому переселению с участием всех затронутых лиц, включая переселенцев и принимающее население;
- требовать, чтобы были предприняты все разумные меры для того, чтобы запланированные долгосрочные переселения улучшали или поддерживали жизненный уровень переселенцев и принимающего населения; а также
- требовать, чтобы запланированное перемещение осуществлялось таким образом, чтобы смягчить неблагоприятное воздействие на людей, которые живут в непосредственной близости от районов, из которых люди перемещаются.

Правовые и политические рамки для перемещения после стихийных бедствий должны:

- содержать меры по выявлению и снижению риска перемещения после стихийных бедствий;
- предусмотреть планирование на случай непредвиденных обстоятельств, связанных с внутренним перемещением во время бедствий;
- обеспечить въезд и пребывание трансграничных перемещенных лиц;
- обеспечить трансграничным перемещенным лицам возможность получать помощь для удовлетворения их основных потребностей в период их пребывания; а также
- изложить критерии для возвращения трансграничных перемещенных лиц, при этом такие критерии соответствуют международному праву прав человека.



8. Временное убежище и жилище, земельные и имущественные права

Для решения общих проблем связанных с HLP, которые возникают во время стихийных бедствий, директивные органы должны рассмотреть вопрос о разработке закона и/или политики, которые:

- предусматривают помощь в предоставлении временного жилья, которая должна оказываться пострадавшим от стихийных бедствий лицам на основе потребностей, а не на основе статуса владения до бедствия;
- предусматривает срок владения, устанавливаемый с помощью процессов верификации сообщества и картографирования земель в тех случаях, когда:
- Формальное право собственности на землю не является преобладающей или единственной формой обеспечения гарантий владения жильем; или же
- Документы, подтверждающие право на владение землей, и граница собственности, были уничтожены;
- устанавливает процедуры для ускорения замены права на землю пострадавших от стихийных бедствий лиц и документов, удостоверяющих личность;
- уполномочивает правительство временно реквизировать землю и здание после стихийного бедствия, при условии строгого контроля, разработанного, чтобы исключить произвольное и несправедливое вмешательство в права частной собственности;
- предусматривает, что школы могут использоваться только в качестве эвакуационных центров или убежищ после стихийных бедствий в качестве крайней меры, когда не существует реальной альтернативы; а также
- содержит практические меры для обеспечения непрерывности образования в ситуациях, когда невозможно избежать использования школ в качестве убежища для чрезвычайных ситуаций



9. Защита и включение отдельных уязвимых групп

В главе 9 представлены два типа рекомендаций: (i) общие рекомендации, которые, если не указано иное, применимы ко всем уязвимым группам; и (ii) конкретные рекомендации, разработанные для отдельных уязвимых групп, некоторые из которых более уместны в качестве общего руководства по планированию. Конкретные рекомендации изложены в главе 9, раздел D. Общие рекомендации сводятся к тому, что закон и/или политика должны:

- запретить дискриминацию во всех аспектах обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них и обязать участников ГБР выявлять и удовлетворять конкретные потребности уязвимых групп;
- предписывать, чтобы оценки рисков, уязвимости и потребностей выявляли уязвимые группы и их конкретные потребности;
- предписывать, чтобы в планах действий в чрезвычайных ситуациях были определены конкретные потребности уязвимых групп и намечены основные действия по удовлетворению этих потребностей;
- предусмотреть сбор и анализ данных с разбивкой по полу, возрасту и инвалидности при оценке рисков, уязвимости и потребностей;
- предусмотреть сбор и анализ данных с разбивкой по полу, возрасту и инвалидности в отношении:
 - участия в деятельности ГБР;
 - последствий стихийных бедствий (то есть смерть, травмы, средства к существованию, собственность);
 - случаи сексуального и гендерного насилия (*CГН*);
- обязать всех участников ГБР, включая отраслевые агентства, вооруженные силы и полицию, принять участие в тренингах, направленных на улучшение их знаний об уязвимых группах;
- содействовать участию уязвимых групп и руководству ими в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагировании на них посредством:
 - юридически гарантированного представительства в учреждениях по обеспечению готовности и реагированию на бедствия;
 - активного набора на государственную службу в учреждения по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них;
 - консультации по всем этапам и аспектам деятельности ГБР;
 - целевой учебной тренировки и других возможностей обучения для уязвимых групп;
 - мониторинга, оценки и публичной отчетности об участии и включении;
- предусмотреть план действий на случай непредвиденных обстоятельств для групп СГН во время стихийных бедствий, включая соответствующие услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья;
- предусмотреть жилище после стихийного бедствия, предназначенное для предотвращения и смягчения воздействий на СГН; а также
- предусмотреть план действий на случай непредвиденных обстоятельств для ПЗПСП во время бедствий.



10. Качество, ответственность и предотвращение мошенничества и коррупции

В целях повышения качества и подотчетности, а также предотвращения мошенничества и коррупции при обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагировании директивным органам следует рассмотреть возможность разработки закона и/или политики, которые:

Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

- устанавливают минимальные стандарты для обеспечения продовольствием, водой, санитарией, жильем и медицинским обслуживанием во время бедствий такие стандарты должны соответствовать Минимальным стандартам «Сфера»;
- уполномочивают участников ГБР использовать минимальные стандарты при разработке и рассмотрении планов действий в чрезвычайных ситуациях, а также при мониторинге и оценке реагирования на бедствия;
- излагают процессы управления массовыми жертвами и запрещают или, как минимум, решительно препятствуют быстрым массовым захоронениям;
- обязывают проводить быструю и постоянную оценку потребностей, а также оценку ущерба и потерь;
- требуют, чтобы участники ГБР проводили мониторинг и оценку на уровне деятельности и программ;
- требуют, чтобы участники ГБР регулярно заказывали и публиковали внешние оценки своей деятельности с целью повышения подотчетности перед заинтересованными сторонами;
- позволяют субъектам ГБР дополнительно проводить внутренние оценки, которые не нужно обнародовать, чтобы содействовать процессу постоянного институционального обучения и совершенствования;
- уполномочивают участников ГБР принимать:
 - меры по повышению организационной устойчивости к коррупции и мошенничеству:
 - функции контроля для предотвращения мошенничества и коррупции; а также
 - меры по минимизации необходимости быстрого найма и закупок для деятельности ГБР.

Многострановой сводный отчет

1. Правовые и институциональные основы

А. Введение

В этой главе анализируются пять основных компонентов правовой и институциональной базы для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них.

- Институциональный мандат: Наличие учреждений, которые имеют четкие полномочия для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них.
- Субнациональные учреждения: Наличие таких учреждений на областном и муниципальном уровнях государственного управления, а также на уровне общин.
- Участие и представление: постановляет или разрешает ли закон всем заинтересованным сторонам принять участие и быть представленными в учреждениях обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них.
- **Координация**: устанавливает ли закон механизмы координации обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них между государственными органами для всех уровней, а также между правительственными и неправительственными структурами.
- Права человека и гуманитарные принципы: устанавливают ли законы по борьбе со стихийными бедствиями либо указывают путем ссылки на права человека и гуманитарные принципы, имеющие отношение к лицам, пострадавшим от стихийных бедствий.

Нижеуказанные разделы от В до F включают в себя результаты 20 Документальных анализов и литературного обзора по отношению к каждому из пяти вышеперечисленным тем. Раздел G предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать эффективную правовую и институциональную основу для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них.

В. Институциональный мандат

. Природа институциональных мандатов

В 19 из 20 стран, входящих в выборку, закон устанавливает мандаты в отношении учреждений в целях обеспечения готовности и реагирования на стихийные бедствия. Зб Документальные анализы показывают, однако, что существует значительное различие в содержании институциональных мандатов в целях обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. При рассмотрении в совокупности, Документальные анализы показывают, что институциональный мандат состоит из трех компонентов, которые могут быть настроены по-разному.

- Во-первых, мандат учреждения определяется той **юрисдикцией**, в которой он действует и имеет полномочия. Учреждение, как правило, работает либо на национальном уровне или на конкретном субнациональном уровне, такие как области, провинции, муниципалитет или сообщества.
- Во-вторых, мандат учреждения определяется **предметом(-ами)**, которому(-ым) он посвящен. У учреждения может быть только мандат на обеспечение готовности к стихийным бедствиям и/или реагирования на них, или оно может также иметь мандат на другие фазы цикла управления стихийными бедствиями (то есть снижение риска стихийных бедствий и восстановление). Кроме того, некоторые учреждения имеют мандат на конкретные опасности, такие как засуха или ядерные инциденты.
- В-третьих, мандат учреждения определяется его функцией, то есть его ролью и обязанностями в отношении обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Общие институциональные функции включают разработку и реализацию политики, технические консультации, операции, координацию, а также мониторинг и оценку.

Ни одна из 20 стран, входящих в выборку, не распределяет вышеуказанные компоненты между учреждениями одинаково. Например, на Мадагаскаре политические и оперативные аспекты обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них управляются различными учреждениями, ³⁷ в то время как в Кыргызстане одно учреждение выполняет обе функции. ³⁸ В Палестине различные фазы цикла



управления стихийными бедствиями управляются отдельными учреждениями,³⁹ в то время как национальные и субнациональные институты Филиппин по управлению стихийными бедствиями сосредоточены на нескольких этапах цикла управления стихийными бедствиями - от снижения риска стихийных бедствий до раннего восстановления.⁴⁰

іі. Четкие и комплексные мандаты

Документальные анализы показывают, что конституционная структура, политическая среда, история и риски бедствий в каждой стране (среди других факторов) определяют, как она распределяет институциональную ответственность за субнациональные юрисдикции, риски и функции обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Например, Документальные анализы показывают, что федерации с большей вероятностью имеют сильные субнациональные институты, в то время как страны, в которых один тип бедствий встречается гораздо чаще, чем другие, могут создавать институты, связанные с конкретными опасностями.

Таким образом, разнообразие институциональных мандатов для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них частично может быть истолковано как естественный результат конституционных, политических и иных различий между странами. В свете этого разнообразия невозможно установить единую институциональную структуру, подходящую для всех стран. Однако важно, чтобы при совокупном рассмотрении мандаты институтов страны были всеобъемлющими. То есть они должны в совокупности охватывать все юрисдикции (национальные и субнациональные), все виды опасностей (медленное и внезапное наступление; естественные и искусственные) и все функции (политика, операции, мониторинг и оценка и т.д.).

Кроме того, опыт показывает, что крайне важно иметь четкое представление о роли различных учреждений, чтобы избежать путаницы и ненужных задержек, особенно когда необходима срочная помощь для спасения жизней. 41 Тем не менее, в Документальных анализах указывается, что учреждения ряда стран страдают от недостатка ясности в отношении объема их мандата и того, как он соотносится с мандатами других учреждений. 42 Как в документальном анализе Кении, так и в документальном анализе Иордании отмечается, что в странах имеется большое количество агентств по борьбе со стихийными бедствиями с дублирующимися и неясными полномочиями. 43 Документальный анализ Кении также описывает систему как «фрагментированную», с множеством различных государственных учреждений, которые занимаются различными аспектами обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. 44 Аналогичным образом, в Филиппинском документальном анализе распределение обязанностей между правительственными учреждениями описывается как «запутанное». 45

ііі. Специализированные учреждения

Для многих стран создание учреждений, которые занимаются исключительно вопросами борьбы со стихийными бедствиями, является важным шагом. 46 Создание специализированных учреждений может сделать обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них общественным приоритетом, привлечь целевое финансирование и создать импульс для улучшения политики и практик. 47 Однако в тех случаях, когда страна имеет относительно низкий уровень риска бедствий и/или сильное существующее отраслевое или субнациональное правительство, существующие государственные субъекты могут иметь возможность эффективно управлять подготовкой к бедствиям и реагированием на них. 48 Например, в Финляндии, стране с очень низким риском бедствий, каждое государственное учреждение несет ответственность за свое собственное планирование действий в чрезвычайных ситуациях и процедуры управления бедствиями в соответствующей области деятельности. 49 Законодательство Финляндии не устанавливает межведомственные координационные механизмы, но на практике агентства обмениваются необходимой информацией друг с другом. 50

На местном уровне существуют аргументы за и против обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, которые включаются в местное управление, а не внедряются через специализированные учреждения. ⁵¹ Наиболее эффективный подход зависит от местного контекста и метода распределения ресурсов. В литературе, однако, указывается, что, если местные органы власти существуют, ⁵² они уже могут представлять собой значительные инвестиции национальных ресурсов, и



создание отдельных специализированных учреждений по борьбе со стихийными бедствиями на местном уровне может оказаться ненужным или неразумным, особенно в небольших общинах, где эти учреждения могут фактически состоять из одних и тех же лиц. 53 Обучение должностных лиц их ролям и обязанностям также является важным способом обеспечения надлежащего участия в процессе принятия решений, как обсуждается в главе 3.

С. Субнациональные учреждения

В большинстве из 20 стран, входящих в выборку, закон предусматривает создание по крайней мере некоторых субнациональных учреждений, уполномоченных обеспечивать готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них. 54 Это согласуется с общей тенденцией к децентрализации в области управления стихийными бедствиями, когда субнациональные учреждения играют все более важную роль во всех аспектах борьбы со стихийными бедствиями. 55 20 стран из выборки указывают на то, что, хотя существует четкая тенденция к децентрализации, существует также высокая степень различий в степени автономии и ответственности, предоставляемых субнациональным учреждениям.

На одном конце спектра субнациональные учреждения могут нести ответственность и контролировать все аспекты обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. В этой ситуации национальные учреждения могут играть только дополнительную или координирующую роль, например, обеспечивая оперативную поддержку, когда масштабы стихийного бедствия превышают возможности субнационального учреждения, или координируя различные субнациональные учреждения, когда стихийное бедствие затрагивает более одной субнациональной юрисдикции. ⁵⁶ На другом конце спектра, однако, субнациональные учреждения могут быть учреждением-исполнителем для национального учреждения, с ограниченными или не имеющими полномочий принимать решения о деятельности ГБР. Таким образом, существование субнациональных институтов не обязательно означает подлинное субнациональное управление.

Существует большое количество литературы, в которой утверждается, что децентрализация является ключевым компонентом надлежащего управления и развития. ⁵⁷ Сторонники децентрализации утверждают, что местные органы власти имеют более полную информацию о потребностях и предпочтениях граждан и поэтому могут быть более целенаправленными, справедливыми и отзывчивыми. ⁵⁸ Данная литература может указывать на то, что законодатели и политики должны стремиться создать институты по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них на всех субнациональных уровнях управления и на уровне сообществ. Однако важно отметить, что в литературе освещаются значительные риски и проблемы, связанные с децентрализацией, и указывается, что опыт децентрализации на практике был неоднозначным. ⁵⁹

Одной из ключевых проблем, отмеченных в литературе, является асимметричная передача полномочий, при которой обязанности предоставляются субнациональным учреждениям без соответствующего увеличения их ресурсов и полномочий или достаточного образования и подготовки их членов.⁶⁰ Сравнительное исследование четырех стран - Сальвадора, Мозамбика, Филиппин и Индонезии - выявило, что субнациональные учреждения в этих странах не имеют или плохо укомплектованы, недостаточно подготовлены и имеют доступ к минимальным бюджетам. 61 Этот вывод применим даже к Филиппинам, чей основной закон о стихийных бедствиях требует от местных властей выделять пять процентов доходов для местного фонда по уменьшению опасности бедствий и управлению ими.⁶² Напротив, национальные учреждения имели более широкий доступ к финансовым ресурсам, более крупный и лучше подготовленный персонал и более легкий доступ к механизмам обучения, предлагаемым национальными и международными субъектами.⁶³ Поскольку ответственность за обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них передается субнациональным правительствам, эта ответственность должна, следовательно, сопровождаться достаточными ресурсами, полномочиями и поддержкой в создании потенциала. 64 Кроме того, в литературе подчеркивается важность создания механизмов координации между субнациональными учреждениями и создания механизмов, которые позволяют национальным правительствам координировать или оказывать помощь субнациональным учреждениям, когда стихийное бедствие превышает их возможности или затрагивает более чем одну субнациональную юрисдикцию.⁶⁵



Еще одна проблема, которую следует рассмотреть, заключается в том, что степень, в которой децентрализация возможна и целесообразна, зависит от политической и конституционной структуры страны. Документальные анализы показывают, что субнациональные учреждения, как правило, имеют высокую степень автономии и ответственности в странах с федеральным правительством или унитарным правительством с федеральными тенденциями. 66 В Италии, например, региональные институты являются главными действующими лицами для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них благодаря конституционным поправкам, принятым в 2001 году, которые частично передали законодательные полномочия по управлению стихийными бедствиями регионам и автономным провинциям. В странах с очень сильным унитарным правительством децентрализация может быть невозможной или нецелесообразной, и могут существовать серьезные правовые барьеры для симметричной передачи полномочий.

D. Участие и представительство

Как признано в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015—2030 годы (Сендайская рамочная программа), общесоциальный и общегосударственный подход является ключом к эффективному обеспечению готовности к бедствиям и реагирования на них⁶⁸. Общесоциальный и общегосударственный подход включает секторальные агентства на всех уровнях правительства, вооруженные силы и полицию, ОГО, национальные общества, частный сектор, а также академические или исследовательские институты. Правительственные субъекты, которые, как правило, играют важную роль в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, включают агентства, отвечающие за предоставление социальных услуг (например, органы здравоохранения, образования и жилищного строительства), военные и полиция, метеорологические учреждения, национальные правозащитные учреждения и омбудсмены. Общесоциальный и общегосударственный подход также требует представительства уязвимых групп, что может происходить через представителей ОГО или правительственных учреждений, которые уполномочены защищать интересы конкретных уязвимых групп (например, национальная комиссия по делам женщин, организации по защите прав инвалидов).

Подавляющее большинство из 20 стран, входящих в выборку, создали по крайней мере одно учреждение, которое позволяет различным заинтересованным сторонам участвовать в управлении стихийными бедствиями. Однако существуют значительные различия в отношении двух факторов: во-первых, *широты* вовлеченности заинтересованных сторон, включенных в эти учреждения; и во-вторых, *тип участия*, который им предоставляется. Эти два фактора обсуждаются ниже.

і. Широта вовлеченности заинтересованных сторон

Что касается первого фактора, то почти во всех 20 странах, включенных в выборку, имеются секторальные агентства и субнациональные правительства, которые могут участвовать в деятельности по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них. Национальные учреждения по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них обычно включают представителей соответствующих министерств, вооруженных сил и полиции, а также провинциальных и муниципальных органов власти. Для сравнения, из 20 стран, входящих в выборку, только законы Филиппин способствовали участию общин, подвергающихся риску, и уязвимых групп в учреждениях по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них. ⁶⁹

Для большинства, но не для всех стран из выборки, закон предусматривает участие национальных общин и/или организаций гражданского общества в деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них. ⁷⁰ Национальные общества извлекают выгоду из уникальной, юридически закрепленной вспомогательной роли для правительства в гуманитарной области, которая позволяет им дополнять или поддерживать государственную гуманитарную деятельность, оставаясь при этом независимыми и приверженными гуманитарным принципам. ⁷¹ Многие национальные общества также обладают огромным опытом и знаниями в области борьбы со стихийными бедствиями и способны быстро мобилизовать добровольцев на уровне общин. Эти факторы позволяют национальным обществам вносить существенный вклад в обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них, при

условии, однако, что национальные законы облегчают их участие и предоставляют им достаточные ресурсы.

В целом, документальные анализы показывают, что у стран есть возможность расширить группу заинтересованных сторон, которые представлены в учреждениях по обеспечению готовности и реагирования на бедствия. Это особенно справедливо для уязвимых групп, которые сильно недостаточно представлены. Участие и включение уязвимых групп в процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них подробно обсуждаются в главе 9. Законы Филиппин служат примером передовой практики в отношении законов, которые устанавливают общесоциальный общегосударственный подход к обеспечению готовности к бедствиям и реагирования на них. Филиппинский национальный совет по уменьшению опасности бедствий и управлению ими состоит из представителей нескольких национальных правительственных департаментов, вооруженных сил, полиции, Филиппинского Красного Креста, ОГО, частного сектора и четырех уровней субнационального правительства. ⁷² Важно отметить, что в него также входит представитель Филиппинской комиссии по делам женщин. 73 Закон требует, чтобы это учреждение было воспроизведено в каждой провинции, городе, муниципалитете и барангае (округе), обеспечивая участие заинтересованных сторон на всех уровнях правительства.74

іі. Виды участия заинтересованных сторон и представительство

Документальные анализы показывают, что существует множество различных видов участия и представительства заинтересованных сторон в учреждениях по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них. Основные типы участия и представительства, очевидные из Документальных анализов:

- быть членом консультационного или информационного форума;
- быть членом органа, который разрабатывает и/или осуществляет политику; а также
- быть членом оперативного органа или механизма координации реагирования; а также
- быть юридически или официально назначенным ответственным лицом за конкретную роль или функцию обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них⁷⁵.

Различные типы участия заинтересованных сторон перечислены выше в порядке возрастания влияния и ответственности. Тем не менее, в Документальных анализах указывается, что существуют два дополнительных фактора, которые влияют на степень влияния и ответственность каждого типа участия.

Во-первых, участие заинтересованных сторон в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них может быть юридически гарантировано или может зависеть от решения правительства. В Казахстане, например, в Межотраслевую государственную комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (*Государственная комиссия*) входят президент Казахстанского Красного Креста (*ККК*) и высокопоставленные должностные лица из крупных государственных энергетических и железнодорожных компаний. ⁷⁶ Однако сотрудники компаний и ККК не имеют законного права на членство в Государственной комиссии, поскольку они назначаются указом министра внутренних дел. ⁷⁷

Во-вторых, заинтересованные стороны могут участвовать в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них в качестве независимого участника, или они могут быть обязаны подчиняться правительственным органам. Например, в Иордании в состав местных комитетов гражданской обороны входит представитель местного отделения Иорданского Красного Полумесяца (JRC). При участии в местных комитетах JRC рассматривается как часть исполнительной ветви власти и должна согласовываться и координировать свою деятельность с Высшим советом по делам гражданской обороны. У Хотя для участия заинтересованных сторон разумно применять такие условия, как регистрация или аккредитация, важно, чтобы внутреннее законодательство защищало независимость заинтересованных сторон.

Во многих Документальных анализах указано, что в большинстве национальных законов предусматривается участие национальных обществ и/или ОГО в консультациях или обмене информацией,



хотя конкретные роли и обязанности не всегда распределяются. В Руководстве по чрезвычайным ситуациям штата Виктория (EMMV) в Австралии приводится пример передовой практики, поскольку в нем четко определены роли и обязанности широкого круга неправительственных заинтересованных сторон в зависимости от их специализации. Кроме того, EMMV предоставляет неправительственным заинтересованным сторонам высокий уровень участия, возлагая на них ответственность за координацию отдельных областей реагирования на чрезвычайные ситуации. Например, EMMV назначает Австралийский Красный Крест ведущим координирующим агентством по продовольствию и воде, а Армию Спасения ведущим координирующим органом по распределению материальной помощи. В Кроме того, каждый из 60 заинтересованных сторон, участвующих в мероприятиях по обеспечению готовности и реагированию в Виктории, имеет подробную «инструкцию о роли агента», в которой излагаются ее обязанности в отношении каждого этапа цикла управления операциями в случае стихийных бедствий.

Е. Координация

Исследования показывают, что недостаточная координация продолжает оставаться серьезной проблемой в международных и внутренних операциях по реагированию на бедствия. Недавний опрос, проведенный МФОКК И КП по вопросам управления стихийными бедствиями и гуманитарных специалистов, показывает, что недостаточная координация является наиболее распространенной проблемой регулирования в международных и внутренних мерах реагирования на бедствия. Опрос также выявляет недостаточную координацию как проблему регулирования, которая оказывает наибольшее влияние на эффективность и результативность операций реагирования на бедствия. Обследование выявляет два разных типа проблем координации на национальном уровне: пробелы в координации между различными секторальными агентствами и/или уровнями правительства; и пробелы в координации между правительственными и неправительственными субъектами, в том числе международными. Оба эти типа координации обсуждаются ниже.

і. Координация между государственными и неправительственными учреждениями Эффективное обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них требуют координации как по горизонтали между различными секторальными агентствами, так и по вертикали между различными уровнями правительства. Документальные анализы показывают, что в странах обычно существует единое национальное учреждение, отвечающее за координацию действий в чрезвычайных ситуациях, в которое входят представители различных отраслевых учреждений и уровней управления. Во многих странах также существуют подобные институты на субнациональном уровне, особенно в федеральных или квазифедеральных правительствах. В целом, для 20 стран выборки отраслевые агентства и субнациональные правительства широко представлены в координационных органах по реагированию на бедствия.

Что касается включения неправительственных субъектов, таких как ОГО, национальные общества или организации частного сектора, аналитические исследования показывают, что большая часть законодательства в этой области не содержит обязательных положений, гарантирующих их участие. Решения о включении каких-либо организаций в процесс подготовки к бедствиям, если таковые имеются, принимаются в любой момент времени соответствующими органами. Это может частично объяснить сохраняющуюся проблему с координацией внутренних мер.

Документальные анализы не позволили проанализировать, насколько эти координационные органы эффективны на практике. Однако очевидно, что простого создания координационного органа с помощью закона недостаточно для обеспечения сильной координации со стороны правительства или привлечения неправительственных субъектов. В литературе также указывается, что координирующие органы должны регулярно встречаться (в том числе, когда нет действующих операций реагирования), и что участникам должны быть назначены четкие роли и обязанности. 86

іі. Координация для технологических и медицинских чрезвычайных ситуаций

Чрезвычайные ситуации в области технологий и здравоохранения регулируются конкретными международными соглашениями и на национальном уровне часто регулируются в соответствии с конкретными институциональными и правовыми рамками (а не общеорганизационными и правовыми

рамками управления стихийными бедствиями).⁸⁷ В результате, координационные механизмы, которые устанавливаются в рамках законов о стихийных бедствиях или учреждениями по управлению стихийными бедствиями, могут не применяться к некоторым технологическим аварийным ситуациям, таким как ядерные аварии и чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Однако, как и в случае других видов бедствий, чрезвычайные ситуации в области технологий и здравоохранения могут привести к возникновению широкого спектра гуманитарных потребностей, что требует эффективной координации действий широкого круга правительственных и неправительственных субъектов.

В литературе подчеркивается важность многосторонних и многосекторальных координационных механизмов для чрезвычайных ситуаций в области технологий и здравоохранения. В Кроме того, на международном уровне многосекторальный подход занимает центральное место в Международных медико-санитарных правилах (2005 г.) , а межсекторальная и многосторонняя координация является центральным элементом Стратегической рамочной программы ВОЗ по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям (2017 г.). Стратегическая рамочная программа по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям подчеркивает важность улучшения координации между министерством здравоохранения и всеми заинтересованными сторонами на всех уровнях системы.

Япония представляет собой хороший пример многосекторального подхода к ядерным аварийным ситуациям. Японское законодательство предусматривает создание многосекторального координационного органа под названием «Штаб-квартира реагирования на ядерные аварийные ситуации» в случае ядерной аварийной ситуации. Рабовно штабу реагирования, который создается для каждого крупного стихийного бедствия, в штаб реагирования на ядерные аварийные ситуации входят все государственные министры и заместитель главного секретаря кабинета по кризисному управлению. Ключевое отличие состоит в том, что в штаб-квартиру реагирования на ядерные аварийные ситуации также входит Управление по ядерному регулированию, которое несет основную ответственность за принятие решений по техническим вопросам и вопросам специального характера.

F. Права человека и гуманитарные принципы

Важность защиты прав человека и соблюдения гуманитарных принципов во время бедствий прочно вошла в мировую литературу. Право на гуманитарную помощь имеет долгую историю включения в основные международные стандарты, такие как Принципы и правила ликвидации последствий стихийных бедствий Красного Креста и Красного Полумесяца⁹⁵, Кодекс поведения для Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) в области ликвидации последствий стихийных бедствий⁹⁶ и Гуманитарная хартия проекта «Сфера»⁹⁷. Более детальное руководство по применению правозащитных и гуманитарных принципов в условиях бедствий было разработано Межучрежденческим постоянным комитетом (IASC) в Полевом руководстве по правам человека и стихийным бедствиям⁹⁸. Для дальнейшей поддержки разработки внутренних норм в этой области Комиссия международного права также разработала проекты статей о защите людей в случае бедствий, в которых подтверждается, что лица, пострадавшие от бедствий, имеют право на уважение и защиту своих прав человека в соответствии с международным правом, а также определяет обязанности пострадавших государств.⁹⁹

В документальных анализах рассматривается, содержат ли основные законы, регулирующие процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них в каждой стране, или указывают по ссылке на:

- права на гуманитарную помощь (например, еда, вода, жилье, медицинские услуги и т.д.);
- признание особых потребностей уязвимых групп;
- запрет дискриминации в деятельности ГБР;
- другие соответствующие средства защиты прав человека (например, свобода передвижения, право искать работу, право на образование и т.д.); а также
- гарантии уважения гуманитарных принципов нейтралитета, независимости и беспристрастности.

Для удобства эти положения далее именуются как Права и Принципы.



Документальные анализы показывают, что местные законы о стихийных бедствиях относительно редко содержат права и принципы. Из 20 выбранных стран только 8 имели какие-либо права и принципы в своих законах о стихийных бедствиях. 100 Кроме того, примеры прав и принципов из 20 стран, входящих в выборку, как правило, в целом широко сформулированы и носят желательный характер, а не оформлены как юридические права, обязанности или запреты. Например, основной закон Филиппин о стихийных бедствиях содержит положения, в которых говорится, что государственной политикой является «принятие универсальных норм, принципов и стандартов гуманитарной помощи» и «развитие и усиление потенциала уязвимых и маргинальных групп для смягчения последствий, подготовки, реагирования и устранения последствия стихийных бедствий». 101

В некоторых документальных анализах отмечается, что права человека, в том числе право на недискриминацию, вместо этого рассматриваются в конституционных законах соответствующей страны, а также в законодательстве о правах человека и борьбе с дискриминацией. В некоторых случаях они прямо упоминаются в законодательстве о стихийных бедствиях, например, основной закон Колумбии о стихийных бедствиях включает в себя конституционные положения страны, касающиеся недискриминации и равенства, утверждая, что эти положения применяются ко всем мерам в случае стихийных бедствий. 103

Хотя в странах, входящих в выборку, представлено относительно немного убедительных примеров прав и принципов во внутренних законах о стихийных бедствиях, есть несколько примеров из стран, не входящих в группу выборки. Например, основной закон Индонезии о стихийных бедствиях предусматривает, что «любой человек, пострадавший от стихийного бедствия, имеет право на получение помощи на предметы первой необходимости», ¹⁰⁴ основной закон Монголии о стихийных бедствиях предоставляет гражданам право на получение поддержки и помощи, если они подвергаются воздействию стихийных бедствий, ¹⁰⁵ и основной закон Пакистана о стихийных бедствиях запрещает дискриминацию в отношении компенсации и помощи жертвам стихийных бедствий. ¹⁰⁶

Хоть и воодушевляет, что права и принципы включены в некоторых случаях, также важно, чтобы эти положения выходили за рамки политических обязательств высокого уровня и давали четкое и конкретное руководство о том, как эти права, принципы и средства защиты должны реализовываться в рамках обеспечения готовности и реагирования. Кроме того, они должны поддерживаться достаточными ресурсами и возможностями для реализации, как отмечается в «Документальном анализе Кении». 107

G. Рекомендации

- і. Институциональный мандат
- Директивные органы должны обеспечить, чтобы мандаты учреждений по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них имели две ключевые характеристики: ясность и полноту.
- Ясность означает, что каждое учреждение, отвечающее за готовность к стихийным бедствиям и/или реагирование на них, имеет мандат, в котором четко описаны его роли и обязанности и указано, как это соотносится с ролями и обязанностями других учреждений. Это чрезвычайно важно для учреждений, которые играют роль в ликвидации последствий стихийных бедствий.
- Полнота означает, что при совместном рассмотрении мандаты институтов страны должны охватывать все юрисдикции (национальные и субнациональные), все виды опасностей (медленное и внезапное наступление; естественные и искусственные); и все функции (политика, операции, оценка и т.д.).

іі. Субнациональные институты

Создание субнациональных учреждений по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них может принести значительные выгоды, включая более оперативное и целенаправленное управление. Однако степень, в которой децентрализация возможна и целесообразна, зависит от конституционной и политической структуры страны. Кроме того, важно избегать создания субнациональных учреждений, которые не располагают достаточными ресурсами, полномочиями или возможностями для выполнения своих юридических полномочий по обеспечению готовности и реагированию. При рассмотрении вопроса о том, следует ли создавать или реформировать

субнациональные институты, директивные органы должны учитывать политический и конституционный контекст, включая полномочия и ресурсы, которые реально будут доступны на субнациональном уровне.

ііі. Участие

При создании или реформировании учреждений по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них директивным органам следует применять общесоциальный и общегосударственный подход, который позволяет всем заинтересованным сторонам участвовать в работе учреждений. Общесоциальный и общегосударственный подход позволяет использовать все имеющиеся ресурсы и способствует защите и включению уязвимых групп.

Заинтересованные стороны, которые должны быть вовлечены в процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, должны включать, но не ограничиваются ими: соответствующие правительственные субъекты на всех уровнях правительства (например, метеорологические учреждения; департаменты здравоохранения, образования и жилищного строительства; военные и полиция; национальные правозащитные учреждения, омбудсмен); Национальные общества; субъекты частного сектора (например, телекоммуникационные и энергетические компании); академические и исследовательские учреждения; ОГО; религиозные учреждения (при необходимости); и правительственные или неправительственные организации, которые уполномочены представлять или защищать интересы конкретных уязвимых групп (например, национальные комиссии по правам женщин; организации по правам инвалидов). Там, где есть постоянное присутствие и потребность в поддержке со стороны международных институтов, может также иметь смысл включить агентства ОГО и международные неправительственные организации.

Существует много различных типов участия заинтересованных сторон, которые различаются в зависимости от степени автономности и ответственности каждой заинтересованной стороны. Директивные органы должны предоставлять заинтересованным сторонам наивысшую степень участия, соответствующую их ресурсам и возможностям. Роли и обязанности, предоставляемые национальным обществам, должны соответствовать их вспомогательному статусу для правительства в гуманитарной сфере и их опыту в управлении стихийными бедствиями. Директивные органы должны максимально четко определять роли и обязанности заинтересованных сторон, предоставлять заинтересованным сторонам права на участие (а не оставлять это на усмотрение правительства) и обеспечивать, чтобы закон защищал независимость заинтересованных сторон.

iv. Координация

Эффективный процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них требуют координации как по горизонтали между различными секторальными агентствами, так и по вертикали между различными уровнями правительства. Кроме того, это требует координации между правительственными и неправительственными субъектами, в том числе международными.

Учитывая, что координация продолжает оставаться серьезной проблемой в международных и внутренних операциях по реагированию на бедствия, директивные органы должны обеспечить, чтобы в законе были установлены координационные механизмы, включающие представителей всех отраслевых учреждений, всех уровней правительства и всех типов неправительственных организаций. Для обеспечения эффективности координационные органы должны регулярно встречаться (в том числе, когда нет действующих операций реагирования), а участникам должны быть назначены четкие роли и обязанности.

Учитывая, что законы и политика в отношении стихийных бедствий могут не применяться в некоторых ситуациях, таких как чрезвычайные ситуации в области здравоохранения и ядерной энергетики, директивные органы должны также обеспечить, чтобы в законе были установлены межсекторальные и многосторонние координационные механизмы для этих типов чрезвычайных ситуаций.

v. Права человека и гуманитарные принципы

При разработке или внесении поправок в законодательство о стихийных бедствиях директивным органам настоятельно рекомендуется включить или указывать путем ссылки:



- право на гуманитарную помощь и доступ к предметам первой необходимости;
- конкретное признание потребностей уязвимых групп;
- запрет на дискриминацию в деятельности по обеспечению готовности и реагированию на бедствия (ГБР); а также
- другие соответствующие средства защиты прав человека (например, права на питание, воду и жилище).

При принятии решения о том, следует ли включать и каким образом включить вышеупомянутые права и принципы, директивные органы должны учитывать возможность и соответствующие преимущества в контексте конкретной страны. В некоторых странах может существовать правовая традиция, которая не привыкла включать права человека в отраслевые законы, в то время как в других странах реально не хватает ресурсов для реализации определенных прав и принципов.

Многострановой сводный отчет

2. Финансирование рисков стихийных бедствий

А. Введение

Обеспечение наличия достаточного финансирования для принятия мер по обеспечению готовности и реагирования в случае бедствия имеет важное значение для эффективной системы УРБ, как подчеркивалось во многих предыдущих исследованиях. Обествий снижается, число пострадавших людей (например, в результате перемещения или потерь средств к существованию или имущества), увеличивается отчасти из-за более экстремальных погодных и климатических явлений, а отчасти из-за увеличения численности населения и концентрации людей в зонах высокого риска. Например, согласно оценкам, Вьетнам терял по меньшей мере 1% валового внутреннего продукта (ВВП) в год в результате стихийных бедствий с 1989 по 2008 год, и это, вероятно, заниженная оценка. Обестви обестви обестви с 1989 по 2008 год, и это, вероятно, заниженная оценка.

Сендайская рамочная программа призывает к действиям на национальном и местном уровнях по принятию государственной политики, которая создаст или усилит механизмы финансирования для оказания чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции после стихийного бедствия 110. Одна из общепризнанных проблем в этой области заключается в том, что полная степень финансирования (и затрат) на случай стихийных бедствий неизвестна, поскольку основное внимание уделяется исключительно заметным государственным средствам, а не всему спектру ресурсов, которые затронутые группы населения могут мобилизовать для самих себя или через друзей, семью или другие не отслеживаемые источники 111. Другие важные проблемы финансирования в гуманитарном секторе заключаются в следующем:

- **Недостаточное финансирование**: многим странам, сталкивающимся с крупными стихийными бедствиями, часто приходится привлекать международные ресурсы, и существуют опасения по поводу жизнеспособности правительств, поддерживающих достаточные национальные резервы для удовлетворения своих растущих потребностей. В то же время «традиционные» международные источники гуманитарной помощи перегружены, например, в 2018 году было удовлетворено только 58,5% запрошенных финансовых потребностей международных гуманитарных учреждений. ¹¹²
- Финансирование поступает слишком поздно: многие потоки финансирования активируются только после того, как произошло крупное событие, и для их обработки и вступления в силу требуется время, при этом упускается ключевое окно возможностей для ограничения воздействия и потерь в результате бедствия.
- Финансирование неэффективно: причины неэффективности включают чрезмерно бюрократические требования к отчетности, короткие сроки расходов (многие операции по ликвидации последствий стихийных бедствий основаны на шестимесячных или ежегодных циклах финансирования, независимо от оперативных требований) и недостаток инвестиций в профилактической деятельности, несмотря на ее явные преимущества с точки зрения затрат по сравнению с мерами ликвидации последствий. 113

Следовательно, все больше внимания уделяется «инновационным» механизмам финансирования в рамках более широкой категории «финансирование риска бедствий» в дополнение к более традиционным механизмам финансирования и финансовым резервам. 114 Финансирование риска бедствий рассматривает ряд вариантов обеспечения финансовой защиты от внезапных экономических потрясений для стран и сообществ, вызванных крупными бедствиями, а также от долгосрочной регулярной утечки национальных ресурсов, вызванных бедствиями.

Один из способов понимания финансирования риска бедствий заключается в «многоуровневых рисках», которые рассматриваются с помощью различных типов механизмов финансирования, в идеале как части хорошо разработанной национальной стратегии финансирования рисков бедствий. 115 Наиболее часто используемые механизмы включают в себя:

- для более низкого уровня затрат/рисков: ассигнования из национального бюджета, резервы, специальные средства и страхование;
- для среднего уровня затрат/рисков: резервная кредитная линия, займы и грантов из внешних источников; а также
- для высокого уровня затрат/рисков: международные инструменты страхования или передачи риска.



Пример: для осуществления вышеуказанного в реальной жизни, Филиппины используют все три уровня финансирования рисков:

- Закон об DRRM на Филиппинах предусматривает, что средства национального и местного правительства должны начисляться из общих доходов в целях как быстрого реагирования, так и для DRR. Это касается низкого уровня риска в виде бюджетов непредвиденных расходов и национальных резервов на случай стихийных бедствий.
- Филиппины также участвуют с 2010 года в качестве первой азиатской страны в Программе финансирования рисков бедствий и страхования (DRFIP) Глобального фонда уменьшения опасности бедствий (GFDRR). В 2010 году она получила кредитную линию на 500 миллионов долларов, известную как «механизм отсроченного кредитования стихийных бедствий». Это кредит на непредвиденные расходы для среднего уровня рисков.
- В 2017 году был предоставлен второй заем в размере 500 млн. долл. США, и Филиппины запустили новую программу страхования от катастрофических рисков, которая предусматривает покрытие в размере 206 млн. долл. США для защиты национальных и местных правительственных учреждений от финансовых потерь вследствие некоторых серьезных стихийных бедствий. Это система передачи риска, предназначенная для преодоления высокого уровня рисков.

Эти инициативы, хотя и разнообразные, устанавливаются законодательством и требуют более широкой правовой и политической среды, чтобы быть эффективными. В этой главе данные различные механизмы рассматриваются следующим образом:

- Национальные механизмы финансирования: как законодательство и политика учитывают различные финансовые стратегии, такие как распределение национального бюджета, специальные фонды и схемы страхования, а также степень, в которой они уравновешивают усилия по ликвидации последствий с уменьшением риска и направляют средства на уровни местного правительства и сообщества.
- Международные механизмы финансирования. Содержит обзор существующих международных схем финансирования операций в случае бедствий, начиная от «традиционных» грантов и займов, до более инновационных моделей объединения рисков, трансфертов и страхования для мобилизации новых средств, а также правовых последствий таких схем.
- Инновационные инструменты финансовой готовности и реагирования. Рассмотрение правовых и политических аспектов программы денежных переводов, схоластического финансирования и адаптивной социальной защиты в качестве важных и инновационных инструментов обеспечения готовности и реагирования.

В нижеуказанных разделах В — D обсуждаются выводы из 20 Документальных анализов и литературного обзора по каждой из трех вышеупомянутых тем. Раздел Е предоставляет директивным органам рекомендации о том, как адаптировать или создать правовые рамки, чтобы приспособиться к изменяющейся среде финансирования рисков бедствий и обеспечить достаточное финансирование и ресурсы для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования как из национальных, так и из международных источников, включая содействие в отношении финансирования инструментов готовности и реагирования.

В. Национальные механизмы финансирования

і. Национальные бюджетные ассигнования и специальные фонды

Полученные из литературы на сегодняшний день данные свидетельствуют о том, что существуют большие различия в типах механизмов финансирования для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них в различных национальных контекстах. Некоторые из переменных факторов включают в себя: применимые правовые инструменты (которые могут быть в рамках конкретных законов по УРБ или интегрированы в финансовые правила или другие отраслевые правовые инструменты); источники

финансирования; степень специфичности положений; и институциональные механизмы для принятия решений и управления.

Несмотря на значительные различия, можно выявить некоторые из наиболее распространенных способов финансирования готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них в соответствии с национальным законодательством, большинство из которых связано с ассигнованиями из национального бюджета или созданием специальных фондов. Они включают в себя:

- Ежегодные бюджетные ассигнования на общие непредвиденные расходы, которые конкретно не относятся к чрезвычайным ситуациям, таким как ЧП, но которые использовались или могли быть использованы в таких ситуациях. 116
- Ежегодные бюджетные ассигнования на чрезвычайные ситуации, которые прямо относятся к чрезвычайным ситуациям. 117
- Ежегодные бюджетные ассигнования, специально разработанные для чрезвычайных ситуаций. 118
- Специальные фонды для борьбы со стихийными бедствиями или изменением климата, которые могут включать ежегодные бюджетные взносы и/или финансирование из других источников. 119
- Сочетание двух или более из вышеуказанных мер. 120

Общий вывод заключается в том, что большинство исследованных стран, независимо от предпочтительного способа их финансирования, включают в свое законодательство очень ограниченную информацию о размере и источниках финансирования, а также о процедурах управления и администрации. Без четких и конкретных указаний, правительства часто сталкиваются с дилеммой уравновешивания срочности чрезвычайной ситуации с финансовой подотчетностью и гарантиями, которые могут затруднить выделение средств для реагирования. Двумя примерами стран, которые стремились облегчить некоторые из этих проблем путем разработки более подробных финансовых положений, являются Филиппины и Непал, которые кратко описаны в нижеприведенных подразделах для тематических исследований.

Также было отмечено, что бюджетные ассигнования на УРБ, как правило, весьма минимальны, особенно по сравнению с общими потребностями и ситуациями крупного бедствия. ¹²² Действительно, идея о том, что правительства могут рассчитывать на управление всеми масштабами стихийных бедствий и восстановления за счет бюджетных ассигнований и резервных фондов, становится менее реалистичной и требует новых подходов к финансированию рисков стихийных бедствий, как будет обсуждаться далее в данной главе. Более того, даже когда существуют финансовые резервы, между требованиями законодательства и фактической реализацией может возникнуть несоответствие. В отчете ОАГ отмечается, что некоторые законодательные акты просто предусматривают создание бюджетной линии или специального фонда для УРБ, но формально не ничего не создают. ¹²³

Распределение финансирования между снижением риска, готовностью и реагированием

В последние годы наблюдается смещение акцента на обеспечение выделения достаточных средств не только для реагирования на стихийные бедствия, но также для обеспечения готовности и снижения риска стихийных бедствий. Ключевые международные структуры, такие как Сендайская рамочная программа, подчеркивают важность обеспечения финансирования по всему спектру управления рисками стихийных бедствий. 124

Обзор 20 стран, входящих в выборку, и результаты исследований стран Карибского бассейна и АСЕАН (Ассоциации государств Юго-Восточной Азии) показывают, что многие страны в настоящее время используют терминологию, которая включает полный спектр по УРБ. В докладе ОАГ отмечается, что в законодательстве и практике многих исследованных стран, проводится различие между финансированием реагирования на бедствия и мерами по обеспечению готовности и снижению риска, как, например, в Австралии и на Филиппинах.

Было отмечено, что в большинстве из 20 стран, входящих в выборку, и в регионе АСЕАН, хотя терминология может включать полный цикл УРБ, конкретные распределения между различными фазами остаются



неясными, вместо этого они полагаются на ситуационное принятие решений. В некоторых странах АСЕАН терминология предполагает, что финансирование в большей степени сосредоточено на ликвидации последствий. Как отмечалось выше, закон Филиппин является исключением, целью которого является обеспечение ассигнований специально для мероприятий по снижению риска и обеспечению готовности, а также реагирования и восстановления. После землетрясения 2015 года в Непале также был принят отдельный закон об учреждении Национального органа реконструкции (NRA) с собственным годовым бюджетом и источниками финансирования (см. нижеприведенный подраздел тематических исследований).

В многострановом отчете МФОКК И КП и ПРООН за 2014 г. по законодательству и снижению риска стихийных бедствий также отмечается, что выделенные линии финансирования для обеспечения готовности и реагирования учредить легче, чем для снижения риска, учитывая, что эти виды деятельности, как правило, более знакомы отдельным лицам и учреждениям. Однако в докладе также говорится, что это требует дальнейшего изучения, прежде чем можно будет сделать существенные выводы о роли законодательства в этой области. ¹²⁶

Независимо от того, существуют ли отдельные средства для реагирования или направлено ли финансирование на УРБ в целом, очевидно, что более насущные проблемы бюджета часто мешают поддерживать готовый фонд средств, и чаще всего страдают готовность и снижение рисков из-за недостатка ресурсов. В результате, даже если более широкие инвестиции в УРБ могут быть выгодными и более рентабельными в более долгосрочной перспективе, чем ответные меры, они, как правило, остаются бюджетным «дополнением», а не ключевым компонентом, что представляет собой ключевой пробел в этой области.

Финансирование на местном уровне

Сендайская рамочная программа уделяет особое внимание ресурсам на местном уровне и призывает к действиям на местном уровне по принятию государственной политики, которая создаст или усилит координацию, механизмы финансирования и процедуры для оказания чрезвычайной помощи, а также по планированию и подготовке к восстановлению и реконструкции после стихийного бедствия. 127

Около восьми из 20 стран из выборки имеют законодательство, которое позволяет структурам управления местного уровня (таким как штаты, советы или муниципалитеты) получать доступ к национальному финансированию по мере необходимости для подготовки к бедствиям или реагирования на них. ¹²⁸ В отчете ОАЅ также отмечается, что национальные бюджетные ассигнования и национальные фонды на случай стихийных бедствий являются основным источником финансирования для муниципальных органов власти, включая выделение ресурсов для институциональных органов. ¹²⁹ В некоторых странах, таких как Бруней и Сингапур, имеется очень централизованный подход, при котором национальное агентство по борьбе со стихийными бедствиями берет на себя полную ответственность (и, следовательно, финансирует) за готовность и реагирование на субнациональном уровне через свои собственные филиалы, а не через структуры местных органов власти. ¹³⁰

В пяти из 20 выбранных стран была более децентрализованная система, в которой органы местного управления должны выделять средства на свою собственную деятельность по управлению рисками стихийных бедствий, иногда через конкретные требования по распределению бюджета. Например, корейское законодательство требует, чтобы местные органы власти выделяли минимальную сумму для оказания помощи при бедствиях из своего годового бюджета. Некоторые страны, особенно в регионе АСЕАН, используют оба способа, позволяя местным органам власти получить доступ к национальной поддержке, особенно для оказания чрезвычайной помощи, а также требуют выделения бюджетных средств на местном уровне, особенно для мероприятий по снижению риска или обеспечению готовности. Например, Филиппины требуют, чтобы местные органы власти выделяли 5% их ожидаемого дохода на управление рисками стихийных бедствий, из которых 30% предназначаются для Фонда для оказания чрезвычайной помощи, а остальные 70% - на другие виды деятельности по УРБ¹³⁴. Правительство Австралии предоставляет налоговые льготы, а не финансовые ассигнования правительствам штатов для

Многострановой сводный отчет

снижения риска бедствий¹³⁵, и в обратном направлении общей тенденции, Иордания требует от штатов внести свой вклад в национальное финансирование мероприятий по борьбе со стихийными бедствиями. ¹³⁶

Сендайская рамочная программа также призывает уполномочивать местные органы власти координировать свои действия с гражданским обществом и общинами (включая представителей коренных народов и мигрантов) в деятельности по управлению рисками стихийных бедствий на местном уровне, в том числе с помощью как финансовых, так и регулятивных средств. 137 На уровне общин, по крайней мере, в семи странах выборки есть законодательство, которое поддерживает распределение ресурсов между общинами, местными ассоциациями или частными лицами, но их методы значительно различаются. ¹³⁸ В некоторых случаях поддержка предоставляется путем освобождения от налогов или вычетов для осуществления деятельности по DRM¹³⁹, в других случаях национальные или местные органы власти выделяют ресурсы посредством пожертвований или грантов. 140 В одной стране, Кении, законодательство побуждает местный частный сектор добровольно поддерживать деятельность DRR в местных организациях и семьях.¹⁴¹ Однако в целом положения, касающиеся распределения ресурсов на местном и общинном уровнях, остаются довольно двусмысленными и необязательными.

Пример: Закон об уменьшении опасности бедствий и управлении ими в Непале 2017 года (Закон DRRM)

- В соответствии с Законом DRRM в качестве хранилища информации создаются Национальный совет по уменьшению опасности бедствий и управлению ими, аналогичные советы на уровне провинций и районов, а также Национальный центр DRRM. Также создается Национальный орган по уменьшению опасности бедствий и управлению ими (NDRRMA), который является Секретариатом Совета при Министерстве внутренних дел.
- Закон не определяет, каким образом правительство должно распределять общий бюджет для Советов и Центра DRRM, но дает Национальному Совету DRRM полномочия издавать финансовые директивы своему Исполнительному комитету и Центру (пункт 5). Затем функции Национального органа DRRM включают в себя предоставление финансовой и технической помощи на провинциальном и местном уровнях (п.11)
- Закон также учреждает отдельный фонд для борьбы со стихийными бедствиями (глава 9, пп. 22-23), а также предусматривает наличие таких фондов на уровне провинций и на местном уровне (хотя подробности того, как эти средства должны использоваться, еще предстоит учредить соответствующим регламентом). Это заменяет целый ряд фондов на случай стихийных бедствий, которые существовали ранее. 142
- Фонд может получать доход из нескольких источников, в том числе от национального правительства, пожертвований и международных грантов или займов с разрешения Министерства финансов. Он также должен ежегодно проверяться Генеральным аудитором. Отдельный и прозрачный характер Фонда Непала свидетельствует о том, что он должен быть полностью отделен от текущих расходов правительства. Это первый шаг для получения внешних пожертвований, грантов и займов, поскольку расходы можно более эффективно отслеживать и учитывать. Это важно, учитывая, что этот закон был принят после опыта Непала в обращении с международными фондами для восстановления после землетрясения.

Национальный орган реконструкции Непала (NRA)

- После сильных землетрясений в апреле и мае 2015 года страна запросила и получила обширную международную помощь, приняв 2,2 млрд. грантов и 2,2 млрд. кредитов. ¹⁴³
- Ввиду масштабов необходимых восстановительных работ они приняли специальный закон об учреждении Национального органа реконструкции (NRA) с собственным годовым бюджетом в размере приблизительно 1,25 долл. США в 2017/18 году.
- Деятельность NRA продолжилась в 2018 году, так как реконструкция шла медленно, и ему также было поручено управлять восстановительными работами после наводнений 2017 года. ¹⁴⁴



Пример: Закон Филиппин об уменьшении опасности бедствий и управлении ими 2010 года (Закон DRRM)

- В соответствии с Законом DRRM национальный бюджет для DRRM выделяется в соответствии с Законом об общих годовых ассигнованиях и известен как Национальный фонд DRRM. Сумма утверждается Президентом. В Законе DRRM указано, что из суммы, выделенной для Национального фонда DRRM, 30% выделяется для Фонда оказания чрезвычайной помощи и восстановления, а оставшиеся 70% могут использоваться для более широких мероприятий DRRM, обеспечению готовности и восстановления (Закон п.22).
- Закон DRRM также требует, чтобы местные органы власти создавали Местные фонды DRRM, выделяя не менее 5% своих доходов из регулярных источников, для поддержки всех видов деятельности DRRM.
 - 30% местного фонда DRRM автоматически выделяется как фонд быстрого реагирования для программ помощи и восстановления.
 - Оставшиеся 70% могут быть использованы для мер перед бедствием. Местный фонд DRRM может также использоваться для выплаты страховых взносов на страхование от несчастных случаев (Закон п.21).
- Государственный бюджет для DRRM включает ежегодные бюджетные ассигнования Управления гражданской обороны, предусмотренные в Законе DRRM (п.23).
- Как Закон (s.22), так и Правила и Положения по Реализации также разрешают всем правительственным агентствам использовать часть своих ассигнований на проекты по DRRM в соответствии с руководством Национального Совета по DRRM по согласованию с Департаментом Бюджета (Закон п. 5, правило 19).

іі. Другие формы финансирования риска бедствий

Помимо бюджетных ассигнований и специальных фондов, существует много других форм финансирования бедствий на национальном уровне, многие из которых связаны с той или иной формой модели, основанной на страховании, устанавливаемая национальным законодательством. Приведенные ниже примеры предназначены для представления краткой информации из этих различных типов механизмов:

Пример: Мексиканская схема FONDEN

Фонд по борьбе со стихийными бедствиями (FONDEN) был создан при министерстве финансов Мексики в 1996 году для ежегодного распределения средств на покрытие ожидаемых расходов на случай стихийных бедствий. Однако с тех пор он претерпел ряд преобразований, в результате которых Мексика оказалась в авангарде инноваций в области финансирования рисков бедствий. В 1999 году фонд был преобразован в Целевой фонд FONDEN, который предоставляет финансовую помощь государственной инфраструктуре и домохозяйствам с низким уровнем дохода, пострадавшим от стихийных бедствий, и накапливает неизрасходованный бюджет на случай бедствий на каждый год¹⁴⁵. В настоящее время это является ключевым компонентом Стратегии финансирования рисков стихийных бедствий федерального правительства, и его база активов включает в себя:

- Ежегодные бюджетные ассигнования в размере 0,4% от государственных расходов (в 2011 году они составили 717 млн. долл. США).
- Коммерческие продукты перестрахования, такие как облигации на случай катастроф (CatMex), были впервые выпущены в 2006 году на сумму 160 млн. долл. США для передачи риска землетрясения в Мексике на международные рынки капитала (первая параметрическая облигация на случай стихийного бедствия, выпущенная суверенным учреждением), а затем позднее

последовали облигации, связанные с множественными опасностями, с использованием недавно созданной программы Всемирного банка MultiCat. 146

• Исключительные бюджетные ассигнования из других резервных фондов федерального правительства (например, нефтяного фонда), когда другого финансирования недостаточно.

Фонд FONDEN обеспечивает ресурсную базу для ряда других механизмов финансирования:

- **Трасты FONDEN на уровне штатов**: покрытие каждого из 32 штатов, управление финансовыми ресурсами, полученными от Федерального фонда FONDEN после стихийного бедствия. 147
- Программа FONDEN: Финансирует проекты по восстановлению и реконструкции для общественной инфраструктуры (принадлежащие муниципалитетам, правительствам штатов и федеральным правительствам), а также восстановление природных территорий и частных жилищ малообеспеченных семей после стихийного бедствия.
- Оборотный фонд: финансирует чрезвычайные поставки, которые будут предоставлены после стихийного бедствия, такие как жилища, питание и первичная медико-санитарная помощь. В случае высокой вероятности стихийного бедствия или неминуемой опасности местные органы власти могут объявить чрезвычайную ситуацию и немедленно получить ресурсы от FONDEN. Это позволяет местным органам власти принимать меры для подготовки к удовлетворению немедленных потребностей в помощи.
- **FOPREDEN**: отдельный фонд по уменьшению опасности бедствий, созданный в 2010 году (хотя он получает гораздо более низкие уровни финансирования).

Пример: Пакистанская схема NDRMF

В июле 2018 года правительство Пакистана учредило свой новый Национальный фонд по управлению рисками стихийных бедствий (NDRMF), который был создан для совместных целей финансирования мер по снижению риска бедствий и адаптации к изменению климата, а также финансирования рисков бедствий в форме страхования. В юридическом и институциональном смысле он имеет очень необычную и несколько экспериментальную структуру. В то время как такие фонды в других странах были учреждены в соответствии с законодательством или указом, NDRMF была учреждена как некоммерческая компания-посредник, принадлежащая государству, зарегистрированная в Комиссии по ценным бумагам и биржам Пакистана в соответствии с Законом о компаниях 1984 года. 149

Его база активов в размере 205 миллионов долларов США состоит в основном из займа АБР (Азиатский банк развития), а также из небольших взносов Австралии и Швейцарии, которые были предоставлены NDRMF через грант от правительства Пакистана. Эти средства будут поддерживать проекты путем предоставления грантов партнерам-исполнителям в государственном и частном секторах. NDRMF профинансирует до 70% стоимости подпроектов для повышения устойчивости к экстремальным погодным явлениям и другим стихийным бедствиям, а также заключит соглашения по развитию рынков страхования, чтобы осуществить перенос остаточных рисков (те, которые невозможно предотвратить или смягчить). 150

В этой модели Фонд управляется на расстоянии вытянутой руки от политической арены, но некоторые правительства могут предпочесть не предоставлять этот уровень контроля автономному юридическому лицу. Поскольку NDRMF начал работать только в 2018 году, пройдет некоторое время, прежде чем эффективность этой модели и ее работа в Пакистане будут оценены и поняты.

Пример: Британская схема Flood Re

С 2000 года страхование от наводнений стало возможным в отношении других объектов, которые не подлежат страхованию, посредством ряда добровольных соглашений между правительством и



членами Ассоциации британских страховщиков (ABI). Однако эти соглашения не касались доступности такой страховки, что привело к разработке схемы страхования от наводнения, созданной в соответствии с Законом о воде 2014 года. Этот механизм налагает ежегодный налог на страховщиков жилья и позволяет им передавать компонент риска наводнения в адрес схемы перестрахования Flood Re, чтобы уменьшить расходы на страхование для домашних хозяйств с наибольшим риском наводнения. Важной частью схемы Flood Re является предоставление потребителям информации о том, как лучше понять их уровень риска наводнений и каким образом они могут предпринять действия для снижения данного риска. 151

Другие примеры

- Правительство Кореи имеет возможность субсидировать страховые взносы, сборы и расходы местных органов власти и гражданских владельцев объектов. 152
- На Ямайке имеется Банковский страховой фонд, созданный в соответствии с Законом о банановом страховании 1945 года для защиты индустрии экспорта бананов от ураганов и штормов, в соответствии с которым от фермеров, имеющих экспортный статус, требуется участие в схеме обязательного страхования для определенного оцененного числа единиц. 153
- Национальное финансирование в случае стихийных бедствий в Сенегале опирается на доступ к Африканскому потенциалу риска, региональному центру риска, который описан ниже.

Помимо перечисленной здесь информации, ни у одной другой страны-выборки не было законодательства о схемах финансирования риска бедствий, что говорит о том, что такие схемы не получили широкого распространения, и необходимы дополнительные исследования для лучшего понимания их правовых и политических аспектов.

ііі. Юридическая консультация

Независимо от конкретных принятых финансовых механизмов, в отчете ОАГ определен ряд принципов и «ключевых обязанностей», которые должны лежать в основе национального финансирования бедствий:

- Достаточность: выделенные средства, распределяемые на регулярной основе как для смягчения последствий, так и для восстановления, с дополнительным или непредвиденным финансированием, когда первичное финансирование превышено, с привлечением финансирования частного сектора для устранения любых пробелов.
- Анализ риска. Средства, выделяемые на восстановление после аварии, должны основываться на реалистичной оценке риска, как до, так и после бедствия.
- Объединение рисков: страны должны покрывать расходы на УРБ путем объединения рисков между государственным и частным секторами, а также региональными и международными партнерами.
- Устранение риска/риска недобросовестности: механизм финансирования должен стимулировать программы и инициативы по снижению рисков со стороны ключевых заинтересованных сторон в государственном и частном секторах с целью снижения финансовой нагрузки на национальное правительство.
- Законодательное закрепление: Механизмы финансирования на случай стихийных бедствий должны поддерживаться разумным законодательством, которое определяет параметры схемы, защищает финансирование от перераспределения и наказания за незаконное присвоение.

Что касается создания специальных фондов для борьбы со стихийными бедствиями, Карибское агентство по управлению стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями 2013 года, Типовое законодательство и нормативные акты о комплексном управлении стихийными бедствиями (модель СDEMA), предоставляет типовые правовые положения об учреждении Национального фонда по борьбе со стихийными бедствиями, который включает в себя:

- создание комитета фонда;
- выявление потенциальных источников финансирования;
- ведение надлежащих записей и отчетов, касающихся управления фондом;
- банковские счета и инвестиции;
- условия, при которых средства могут быть доступны, и
- требования аудита. 154

С. Международные механизмы финансирования

і. Международные гранты, займы и кредиты

Для многих стран, чьи собственные ресурсы перегружены стихийным бедствием, общий подход заключается в том, чтобы запросить или принять финансирование от других стран, международных организаций и других внешних организаций.

Страны могут получать средства из внешних источников различными способами, например, в рамках международной гуманитарной помощи после крупной катастрофы; в качестве вклада в специальный фонд управления рисками стихийных бедствий; или поддержка эксплуатационных расходов институциональных механизмов. Такие средства могут быть получены в виде грантов, займов или условных кредитов для целей проведения ответных и восстановительных работ.

Во всех таких случаях необходимо иметь процедуры для принятия внешних средств, мониторинга, оценки и отчетности о расходах и других формах прозрачности и подотчетности в соответствии с национальными требованиями, а также требованиями гуманитарных доноров и партнеров по развитию. 155 Процедуры могут быть разработаны на разовой основе для конкретного стихийного бедствия или включены как часть законодательства по УРБ или фонда стихийных бедствий.

В частности, для законов по УРБ ключевые законодательные положения, касающиеся возможности получения внешних средств, могут включать:

- юридические полномочия для NDMA;
- создание специальных фондов УРБ на законодательной основе;
- конкретные механизмы в соответствии с национальным бюджетом; или же
- финансовое регулирование через министерства финансов.

В регионе АСЕАН Камбоджа, Индонезия, Филиппины, Таиланд и Вьетнам имеют в своих законах по УРБ положения о бюджете и финансах, которые позволяют национальному агентству по УРБ получать международные средства. Закон Мьянмы также устанавливает специальный фонд УРБ, который также может получать международные фонды зака это делает Непал (описан в рамке тематического исследования).

В целом, однако, детали того, как внешние средства принимаются и обрабатываются, или как создаются конкретные фонды УРБ, не содержатся в самих законах о УРБ, но рассеяны в других законодательных актах или еще не разработаны.

Появление специальных механизмов финансирования для финансирования адаптации к изменению климата высветило необходимость во многих развивающихся странах увеличить юридический и функциональный потенциал для получения подобных средств, который теперь называется «готовностью к финансированию климатических изменений». Похоже, что это та область, где появляется наилучшая правовая практика, поскольку к финансированию мер по УРБ применяются те же самые широкие требования, и существуют области, где они частично совпадают.



іі. Международное финансирование риска

В недавнем отчете, подготовленном НРG, ИМР, Numbers for Good и Фонд IKEA, исследуется текущий и будущий потенциал инновационного финансирования рисков в гуманитарных ситуациях. Отмечая то, что «Это зарождаюшаяся и быстро меняющаяся область, поэтому твердые выводы преждевременны...», тем не менее, отчет описывает некоторые ключевые инновационные механизмы финансирования и делает некоторые важные замечания о механизмах, которые лучше всего подходят для решения различных задач в рамках текущей среды финансирования (см. рисунок 1).

Многие из этих инициатив имеют отношение к обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, а также анализ отчета весьма актуален для правительств и гуманитарных организаций, стремящихся понять методы, преимущества и проблемы каждого отдельного механизма.

Страхование риска стихийных бедствий

Вызов	Возможные финансовые инструменты
Недостаточное финансирование	Смешанные финансы, инвестиции в акционерный капитал
Финансирование приходит с опозданием	Страхование риска стихийных бедствий, страхование перемещения
Неэффективное финансирование	Облигации программы «Воздействие»
Кратковременные решения	Возобновляемые инвестиции
Затраты на разработку слишком высоки	Передовые рыночные обязательства
Отсутствие экономических возможностей	создание рабочих мест, микрофинансирование, инкубаторы

Рисунок 1. Источник: Барнаби Уиллиттс-Кинг и др. Новые финансовые партнерства для оказания воздействия в гуманитарной сфере (Группа по вопросам гуманитарной политики/Институт зарубежного развития, январь 2019 г.), стр. 11

Особое и спефицическое значение для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них имеет страхование от бедствий. Существует ряд примеров, которые уже существуют или разрабатываются, предоставляющих правительствам важные средства для объединения рисков и доступа к средствам при превышении национального потенциала.

Пример: Фонд страхования рисков катастроф в Карибском бассейне (CCRIF): Созданный в 2007 году, ССRIF признан первым в мире региональным страховым фондом, предлагающим параметрическое средство страхования для правительств стран Карибского бассейна (и с 2015 года для правительств центральноамериканских стран) в ответ на ураганы, избыточные осадки и землетрясения. Первоначально капитализированный Всемирным банком, Японией и другими странами через Целевой фонд с участием многих доноров, он осуществил 38 выплат на общую сумму 139 млн. долл. США 13 своих 19 стран-членов с момента его создания в 2007 по 2018 год. Реструктуризация в 2014 году привела к перезапуску в качестве ССRIF SPC (Сегрегированная портфельная компания), виртуальная организация, базирующаяся на Каймановых островах, включающая сеть организаций, предоставляющих широкий спектр услуг по управлению рисками, страхованию и технологиям. Предполагается, что это сэкономит правительствам до 40% по сравнению с рынками коммерческого страхования 158.

Пример: Африканская система оценки потенциала рисков (ARC): ARC была создана как средство, позволяющее правительствам африканских стран более эффективно готовиться к серьезным реагировать на них. ARC является специализированным агентством межправительственного Африканского союза, которое обеспечивает надзор и наращивание потенциала для стран в партнерстве с дочерней организацией ARC Insurance Company Ltd, которая управляет функциями объединения рисков, управления активами и передачи рисков. Страны в схеме должны соответствовать ряду критериев, включая обязательства по наращиванию потенциала и план действий в чрезвычайных ситуациях, чтобы получить сертификат о надлежащем статусе, а затем выбрать уровень риска, по которому необходима помощь, со льготами, устанавливаемыми в каждом конкретном случае. Например, Сенегал выплачивает ежегодную премию в размере 3,1-3,6 млн. долл. США и имеет право на получение до 30 млн. долл. США в

случае происшествия, что произошло в 2014 году, когда Сенегал получил 16,5 млн. долл. США за засуху для распределения продовольствия и субсидирования корма для скота. Также существуют планы по расширению спектра опасных явлений, который будет отработан в будущем с помощью нового экстремального климатического фонда (**XCF**)¹⁵⁹.

Пример: Инициатива по оценке и финансированию рисков стихийных бедствий в Тихоокеанском региона (PCRAFI): РСКАFI была основана как сотрудничество между рядом глобальных и региональных организаций по развитию, межправительственными организациями и правительствами стран-доноров одля поддержки островных стран Тихоокеанского региона (ТОС) с помощью инструментов моделирования и оценки риска бедствий. На втором этапе программы основное внимание уделяется финансированию рисков стихийных бедствий, включая создание фонда PCRAFI, страховой компании, базирующейся на островах Кука, для обеспечения страхования стран Тихоокеанского региона от циклонов, цунами и землетрясений в партнерстве с другими иностранными страховыми компаниями, предоставляющими перестрахование. Первыми, кто присоединился к схеме в 2016 году, были Острова Кука, Маршалловы Острова, Тонга, Самоа и Вануату с общим охватом 38,2 млн долларов США. Он также связан с программой технической помощи для поддержки стран в улучшении управления рисками и готовности к ним 161.

Пример: Фонд страхования от бедствий в Юго-Восточной Азии (SEADRIF): Министры финансов стран АСЕАН объявили о SEADRIF на совещании в мае 2018 года, «чтобы предоставить государствам-членам АСЕАН решения по управлению климатом, рисками стихийных бедствий и страхованию, а также помочь сократить разрыв в защите от природных катастроф в пределах региона". При поддержке Всемирного банка и других стран-доноров SEADRIF принадлежит странам АСЕАН+3 и состоит из трех компонентов: SEADRIF Trust (директивный орган стран-членов); субфонды SEADRIF (подгруппы стран-членов для конкретных инициатив, таких как объединение рисков); и страховая компания SEADRIF, базирующаяся в Сингапуре, для предоставления страховых и других финансовых продуктов и услуг своим членам. Первый финансовый продукт предназначен для объединения риска наводнений в Лаосской Народно-Демократической Республике, Мьянме и, возможно, в Камбодже, чтобы сократить расходы на индивидуальное страхование. Это позволит им приобретать страховку на три года на основе их конкретного профиля и определенного уровня покрытия. Это также объединилось с технической поддержкой от Всемирного банка, чтобы подготовить каждую страну к доступу к данному средству. 163

ііі. Юридические консультации

Будь то на национальном или региональном уровне, доступ к финансированию риска бедствий окажет влияние на систему УРБ страны и соответствующее законодательство. Например, финансовая жизнеспособность предоставления параметрического страхования 164 зависит не только от анализа гидрометеорологических и экологических воздействий, но и от общей уверенности в правовых и институциональных механизмах, системах и инструментах страны для снижения рисков, обеспечения готовности и реагирования. Заключение соглашения о страховании накладывает на правительства конкретные и обязательные договорные обязательства по соблюдению определенных стандартов и осуществлению определенных действий и процессов для защиты интересов страховщика.

С этой целью Всемирный банк и АБР разработали руководство для стран по оценке своих систем управления рисками стихийных бедствий и механизмов финансирования, в конечном счете, для расширения их возможностей по улучшению и доступу к схемам финансирования рисков. 165 Руководство рекомендует провести всесторонний и углубленный обзор многих аспектов управления рисками стихийных бедствий, начиная с оценки воздействия и затрат бедствий, заканчивая финансовыми механизмами для управления рисками стихийных бедствий, государственным потенциалом и обзором внутреннего страхового рынка.

Особое значение для этого исследования имеет изучение правовых и институциональных основ. Области обзора являются широкими и предназначены для определения областей потенциальных правовых, институциональных и финансовых реформ. Краткое резюме областей, рекомендуемых для изучения, включает:

Области обзора	
Законы и текущая практика по составлению бюджета на случай бедствий	 Роли и обязанности различных участников в планировании бюджета и реагировании Сроки и основные этапы процесса составления бюджета Процедуры перераспределения бюджетов после стихийного бедствия. Различия между законодательством/формальными процессами и реальной практикой в распределении ресурсов
Исполнение бюджета после стихийного бедствия	 Эффективность и своевременность распределения ресурсов и расходов Механизмы подотчетности
Законы о УРБ и финансировании риска бедствий	 Средства распределения финансирования (государственные инвестиции, социальное обеспечение, отраслевые расходы) Роли, обязанности, институциональные мандаты Координационные механизмы Чрезвычайные закупки Объявления о стихийных бедствиях (особенно если это требования для доступа к различным видам финансов) Методология оценки ущерба, потерь и потребностей Механизмы резервного финансирования
Институциональная структура для УРБ и финансов	 Возможности и механизмы координации между соответствующими учреждениями Функционирование Министерства финансов и общего состояния финансового менеджмента. Передача финансового контроля другим министерствам. Формальные координационные механизмы Роли развития и гуманитарных партнеров
Местное правительство	 Роль в реагировании Соглашения о совместном финансировании между местным правительством и другими партнерами Скорость и достаточность национальных трансфертов местным органам власти

D. Инновационная финансовая готовность и инструменты реагирования

В дополнение к способам мобилизации средств для обеспечения готовности и реагирования, существуют также некоторые нововведения в том, как финансовые ресурсы, преимущественно денежные средства, предоставляются непосредственно общинам и домашним хозяйствам для проведения мероприятий по обеспечению готовности, реагированию и восстановлению. Некоторые из них описаны ниже.

і. Программа денежных переводов (СТР)

Использование наличных денег или СТР при стихийных бедствиях увеличивается, в основном из-за того, что доставка наличных денег обходится дешевле, чем помощь в натуральной форме, она предоставляет больший выбор и достоинство пострадавшим общинам и создает больше возможностей для прозрачности. СТР не является новым явлением, ранее оно не осуществлялось в таких масштабах, как сегодня, таких как широкомасштабные программы денежных переводов, осуществляемые беженцам в

Турции или перемещенному населению на Кокс-базаре в Бангладеш. ¹⁶⁷ Увеличение доли наличных денег в рамках международной помощи также было целью Большой сделки ¹⁶⁸ в результате растущего количества фактических данных об их эффективности в определенных обстоятельствах, которые обсуждаются ниже.

Нормативно-правовая база, специально разработанная для содействия СТР, остается сравнительно недостаточно развитой. Было обнаружено, что из 20 выбранных стран, только две создали системы, конкретно облегчающие перевод средств домохозяйствам во время бедствий или других чрезвычайных ситуаций. На Мадагаскаре была создана система перевода средств семьям, пострадавшим от стихийного бедствия, для удовлетворения основных потребностей и оплаты школьных сборов, что было проверено в ряде случаев рядом организаций и признано успешным. ¹⁶⁹ Программа в Малагасийском государстве также поддерживает перевод денежных средств семьям, сталкивающимся с бедностью, хотя эта система не использовалась в условиях стихийных бедствий. ¹⁷⁰ В Бразилии действует другая схема, в соответствии с которой работникам, пострадавшим от стихийных бедствий, предоставляется специальная возможность использовать свои пенсии (Гарантийный фонд за время службы), прежде чем они получат доступ к этим средствам. Существует ряд нормативных актов, предписывающих, когда и как можно использовать эту схему, в том числе необходимость официального объявления федеральным правительством стихийного бедствия - 90-дневный срок, в течение которого можно получить доступ к средствам, идентификационные и другие документы, подтверждающие личность и место жительства и максимальную сумму в соответствии с законодательством. ¹⁷¹ В Кении мобильная банковская система М-Рesa была продвинута и широко использовалась во время стихийных бедствий в качестве средства для финансовой поддержки семей и друзей, хотя это не было специально разработано в качестве инструмента реагирования на бедствия. 172

И наоборот, программа денежных переводов часто сталкивается с рядом правовых и нормативных барьеров, которые препятствуют его эффективности или ставят под сомнение способы его управления. Чаще всего сообщается о требованиях к идентификации, предъявляемых банковскими правилами для открытия банковского счета, который требуется для получения наличных. Часто описываемые как положения «знай своего клиента», требование предоставить определенное количество документов, удостоверяющих личность, проблематично для многих людей, чьи документы были уничтожены или утеряны во время стихийного бедствия или были вынуждены бежать без них, что лишает их возможности получить помощь в виде денежного перевода. Такие случаи были широко задокументированы, в том числе в Южной Турции¹⁷³, Бангладеш (особенно для населения этнической группы рохинджа в Кокс-Базаре)¹⁷⁴ и в других местах проживания беженцев.¹⁷⁵

Другие правовые вопросы включают в себя:

- обеспечение достаточной защиты данных и конфиденциальности (что рассматривается далее в главе 6):
- внутренние и международные ограничения на денежные переводы для борьбы с терроризмом и отмыванием денег; 176
- ограничения на количество международной валюты, которую можно ввозить и вывозить из стран, что влияет на программу наличных денег иностранными/международными агентствами 177 (следует отметить, что в Руководстве МПРБ говорится, что «Государствам-участникам и соответствующим гуманитарным организациям, имеющим право на помощь, следует предоставить право свободно ввозить необходимые средства и валюты в страну или вывозить из страны законными средствами и получать законные обменные курсы в связи с оказанием им помощи в случае стихийных бедствий или первоначальной помощи в восстановлении» 178); а также
- обеспечение адекватных механизмов подотчетности для предотвращения мошенничества и коррупции. 179

Также отмечается, что использование денежных средств создает больший риск подотчетности и что перенаправление денежных средств допускается в меньшей степени по сравнению с помощью в натуральной форме. Это может привести к нежеланию доноров участвовать в программе наличных денег или побудит их к поощрению наложения более жестких требований в отношении данной программы. 180

В литературном обзоре отмечается, что большое количество тематических исследований МПРБ МФОКК И КП по странам и другим ресурсам по вопросам банковской деятельности и денежных переводов в

международных ответных мерах также является источником информации по данной тематике, но требует дальнейшего обновления и сравнительного анализа. Агентства разработали руководство по СТР по конкретным вопросам, таким как снижение рисков и конфиденциальность 181, а также по СТР в более общем плане. Похоже, что существует общая потребность в дальнейших исследованиях и анализе, чтобы определить более широкий круг правовых вопросов, законодательных барьеров и передовой практики.

іі. Денежные средства на жилье

В 2016 году Глобальный кластер «Приют» подготовил литературный обзор об использовании денежных средств в жилищных программах, в ходе которого было собрано более 150 документов по данному вопросу и проведены собеседования с целым рядом заинтересованных сторон. 183 Эти документы включали руководящие принципы, политику, позиционные документы, отчеты об оценке и сравнительные исследования. Результаты упомянутого обзора были использованы в качестве основного источника информации для данного анализа.

В течение десятилетий СТР была частью жилищной программы, и, хотя она была предметом обширных исследований и оценки, в доступной литературе имеются некоторые ограничения: многие документы и обсуждения по СТР касаются скорее продовольственной безопасности и средств к существованию, чем жилья; многие оценки не были проведены экспертами по жилищным вопросам; Есть несколько исследований, которые сравнивают СТР с другими жилищными механизмами; и существует сравнительно небольшой набор руководств и инструментов для политиков и практиков. 184

В литературе описан целый ряд жилищных механизмов СТР, в том числе

- Наличные деньги за аварийное жилье:
- Наличные за работу (**CfW**)
- Наличные деньги за аренду:
- Денежные гранты на ремонт или реконструкцию
- Многоцелевые гранты (**MPG**)

Было обнаружено, что каждый из этих методов представляет значительные преимущества и улучшения в общем жилищном планировании в определенных условиях, но также имеет ряд проблем, которые необходимо решить. Программирование наличных средств также было недавно включено в *Минимальные стандарты «Сфера»*, в которое входит Приложение о предоставлении помощи через рынки и контрольный список соображений для получения помощи на основе наличных средств ¹⁸⁵.

Хотя большая часть литературы не содержит анализа с точки зрения правовых и политических рамок для обеспечения готовности и реагирования, существует ряд областей, в которых право и политика могут сыграть важную роль в поддержке или устранении барьеров для эффективной работы жилищной схемы СТР. Эти проблемы включают в себя:

- Рыночные оценки: Общепринято, что проведение рыночных оценок является важным компонентом планирования любой СТР, чтобы изучить наличие и уровень требуемых жилищ на местном рынке и оценить потенциальное экономическое воздействие, которое может оказать жилищная схема СТР. 186 Законы и политика могут помочь обеспечить, чтобы такие оценки были обязательным компонентом любой жилищной схемы СТР, и дополнительно поощрять оценки перед бедствием, чтобы увидеть, как местные рынки могут быть снабжены соответствующими товарами в ожидании таких событий.
- Координационные механизмы: Законы и политика могут обеспечить, чтобы правительства определяли соответствующих партнеров и институциональные механизмы для облегчения жилищной схемы СТР и создавали платформу для многосекторальной координации.
- **Технические стандарты**: Было отмечено, что многие жилищные схемы СТР больше фокусировались на потоке денежных средств и удовлетворенности бенефициаров, чем на обеспечении соблюдения соответствующих технических стандартов убежищ и жилья. ¹⁸⁷ Законы и политика могут сыграть роль в установлении минимальных требований для различных типологий жилья, а также чтобы технический

мониторинг и оценка были включены в жилищную схему СТР, что, разумеется, будет учитывать конкретные потребности различных чрезвычайных ситуаций.

- Землевладение: Что касается других программ обеспечения жильем, то небезопасность землепользования была отмечена в качестве вызова для администрации жилищной схемы СТР с необходимостью прояснить право собственности на землю до начала распределения денежных средств и строительства. Законодательные аспекты этого более подробно рассматриваются в главе 8 настоящего отчета.
- Трудовые нормы и безопасность на рабочем месте. Нормативные вопросы могут возникать при реализации жилищных программ CfW, например, если длительное использование ежедневного труда приводит к возникновению трудовых отношений в соответствии с местным трудовым законодательством или если строительные площадки не соответствуют требованиям безопасности на рабочем месте. Это вопросы, которые можно было бы предвидеть и решать заранее, благодаря лучшему пониманию законодательной среды и/или разработке специальных положений, соответствующих ситуациям стихийных бедствий и жилищной схемы СТР.
- Права и обязанности проживания: в большинстве стран действуют законы и правила, касающиеся аренды жилья, которые будут применяться к предоставлению жилья по программе аренды жилья. Законодательство может обеспечить важные гарантии как для арендаторов, так и для арендодателей, может быть эффективным для предотвращения ситуаций эксплуатации арендаторов, а также защиты от необоснованных затрат или потери дохода в результате предоставления имущества в аренду перемещенному населению. Кроме того, законодательство и политика могут использоваться для сдерживания потенциальной необоснованной инфляции аренды при реализации таких программ.
- Взаимодополняемость с государственным распределением денежных средств. Хотя это не рассматривается широко в литературе или в Документальных анализах, очевидно, что некоторые правительства имеют уже существующие или специфические для стихийных бедствий фонды и правовые механизмы для распределения денежных средств после стихийного бедствия, которые также включают жилье. В Италии, например, предусмотрены «льготные кредиты» после стихийных бедствий для восстановления и специальные постановления о стихийных бедствиях для распределения денежных средств специально для реконструкции. В Таким образом, для неправительственных субъектов, внедряющих жилищную схему СТР, важно понимать, что уже выделяется, и обеспечивать достаточную координацию с местными властями, чтобы избежать ненужного дублирования средств и усилий.

Полный спектр правовых вопросов, касающихся жилищной схемы СТР и СТР в целом, является темой, требующей дальнейшего анализа, однако существует ряд ресурсов, обеспечивающих важную информацию о наилучших подходах к СТР, которые будут полезны при разработке конкретных политических рамок. 190

ііі. Схоластическое финансирование (на основе прогнозов)

Недавний глобальный анализ показывает, что усилия по реагированию на бедствия остаются в основном реагирующими, особенно когда речь идет о финансировании. Это несмотря на обязательства государствчленов ООН по усилению своих систем раннего предупреждения и готовности к ответным действиям. ¹⁹¹ Таким образом, все больше внимания уделяется инновационным подходам, таким как финансирование на основе прогнозов (**FbF**), которое выглядит очень многообещающим для экономии времени, денег и спасения жизней. ¹⁹²

Подход FbF подчеркивает, что многие гуманитарные действия могут быть реализованы в окне между прогнозом и катастрофой. Идея состоит в том, чтобы создать механизмы или системы, которые запускают и финансируют действия по обеспечению готовности до того, как произойдет бедствие. «Инновация» заключается в том, что гуманитарное финансирование будет предоставляться на основе прогнозной информации для заранее согласованных мероприятий, которые снижают риски и повышают готовность и реагирование на климатические и погодные явления. В некоторых случаях эти мероприятия могут включать финансовые выплаты домохозяйствам, подверженным риску, для принятия мер по обеспечению готовности и/или для использования сразу после стихийного бедствия.



Сторонники подхода FbF утверждают, что он способствует выполнению глобальных обязательств, взятых в рамках Сендайской рамочной программы (например, требуя активного вклада и координации различных субъектов, таких как гидрометеорологические службы, работающие с национальными обществами), в рамках Целей по устойчивому развитию (например, путем защиты достижений в области развития в окне возможностей между прогнозом и потенциальной катастрофой) и в рамках Парижского соглашения об изменении климата (путем включения FbF в качестве части планирования национальной адаптации). 195

Обязательства в отношении новаторских подходов к финансированию, таких как FbF, также вытекают из Всемирного гуманитарного саммита 2016 года, о чем говорится в таких докладах, как Стамбул и за его пределами: перспективы и обязательства Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца по случаю Всемирного гуманитарного саммита. В недавней резолюции Генеральной Ассамблеи ООН также подчеркивается обязательство государств-членов улучшить свои национальные меры реагирования на информацию раннего предупреждения, чтобы раннее предупреждение приводило к ранним действиям, в том числе посредством FbF; а также разрабатывать или совершенствовать системы обеспечения готовности и реагирования на основе прогнозов, включая выделение ресурсов для поддержки действий в ожидании стихийных бедствий. 197

Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца разрабатывает концепцию FbF с 2007 года, включая несколько пилотных программ по всему миру, которые демонстрируют эффективность этих видов вмешательств, например, в Бангладеш, где FbF оказало бенефициарам помощь и заставило последних отказаться от планируемого кредита на покупку продуктов питания или эвакуацию своих животных, а также в Монголии, где вмешательства до наступления экстремально холодной зимы были значительными в предотвращении гибели скота. В 2018 году МФОКК И КП также открыл окно финансирования на основе прогнозов для своего Чрезвычайного фонда по оказанию помощи в случае стихийных бедствий. В эти инициативы описывают FbF как «механизм, который обеспечивает доступ к финансированию для ранних действий и готовности к реагированию на основе углубленного прогноза и анализа рисков». В политическом обзоре указывается, что это способствует совместному подходу к финансированию гуманитарной деятельности с распределением обязанностей между заинтересованными сторонами в гуманитарной сфере и национальными правительственными структурами в области уменьшения опасности бедствий, управления климатическими рисками и финансирования.

Несмотря на расширяющееся поле для обсуждения этой проблемы, обзор 20 стран, входящих в выборку, показывает, что такие инициативы еще не нашли своего пути в национальную политику и законодательство. Хотя во многих странах имеются механизмы для выделения средств на инициативы по обеспечению готовности, лишь немногие удовлетворяют инновационному аспекту инициирования «ранних действий» путем выделения средств на основе прогнозирования. Например, законодательство в Кении разрешает выделение средств из Резервного фонда на основании решения секретаря кабинета министров принять меры в случае «краткосрочной неизбежной катастрофы». ²⁰¹ Законодательство Вьетнама в отношении стихийных бедствий конкретно требует от соответствующих органов по борьбе со стихийными бедствиями принятия «надлежащих мер» в случае предупреждений и прогнозов, что включает готовность к действиям на ранних этапах и реагирование на них. ²⁰² В Австралии, однако, действия, связанные с гидрометеорологическим прогнозированием, сосредоточены на устойчивости, а не на раннем реагировании. ²⁰³

Отсутствие внедрения FbF частично объясняется дискуссиями о наилучшей стратегии оперативных вмешательств, а также «присущим донорам дискомфорту» инвестировать в ситуацию, которая скорее вероятна, чем определена. ²⁰⁴ Мандат на принятие мер, основанных на системах раннего предупреждения, не всегда четко определен на национальном уровне, и зачастую неясно, кто будет нести ответственность за принятие такого типа решений и какое решение целесообразно на основе раннего предупреждения, особенно учитывая возможность финансов быть потраченными напрасно. ²⁰⁵

Именно здесь законодательство потенциально может сыграть решающую роль в качестве средства наделения институциональных обязанностей по распространению информации о прогнозировании, а также разрешения действовать с целью установления четких и прозрачных критериев для выплат и упорядоченных процессов для обеспечения быстрого выделения средств.

iv. Адаптивная социальная защита

Всемирный банк также продвигает концепцию «Адаптивной социальной защиты», которая направлена на адаптацию существующих и новых схем социальной защиты, таких как пособия по социальному обеспечению, пособия по безработице и инвалидности, чтобы они были более восприимчивыми к уязвимости в обществе и способствовали общей устойчивости. Улучшая межправительственную координацию и управление данными, схемы адаптивной социальной защиты могут также использоваться в качестве инструмента экстренного реагирования, для рассылки сообщений раннего предупреждения и инициирования немедленных платежей уязвимым людям в случае внезапных потрясений, таких как стихийные бедствия. Также есть возможность использовать схему для поддержки домохозяйств в рамках более широких программ по УРБ и изменению климата. Хотя эта тема не рассматривается в полной мере для целей настоящего отчета, такие схемы были разработаны в определенной степени на Филиппинах, в Эфиопии, и Всемирный банк также разработал ряд политических рекомендаций для реализации такой схемы в Непале, которые в дальнейшем подробно изложено в разделе рекомендаций данной главы. 206

Е. Рекомендации

Финансирование является критически важным требованием для поддержки деятельности ГБР, а также тех мер, которые относятся ко всему спектру управления рисками стихийных бедствий. Принимая во внимание глобальные обязательства, такие как Сендайская рамочная программа по DRR, в которой подчеркивается важность наличия механизмов достаточного финансирования, и в свете изложенных выше выводов становится очевидным, что эту тему нельзя игнорировать при разработке процедур обеспечения готовности и реагирования, включая соответствующее законодательство. Инновации, такие как финансирование риска бедствий, FbF и CTP, являются не только подходом для гуманитарных организаций, но и таким элементом, который может быть интегрирован в национальные планы и механизмы.

В дальнейшем, эти подходы к финансированию для обеспечения готовности и реагирования могут быть интегрированы в национальные структуры посредством законодательства, политики и процедур, связанных с бедствиями. Приведенный выше обзор показывает, что фонды и финансирование риска бедствий - это область, которая быстро развивается, и появляется ряд инноваций, которые могут повлиять на национальное законодательство по УРБ. Необходимы дальнейшие сравнительные исследования законодательной базы для ряда новых механизмов финансирования мер по УРБ и национальных подходов к финансированию риска бедствий, которые также должны учитывать законы о национальном бюджете и механизмы Министерства финансов, а также комплексные подходы, охватывающие изменение климата, для обеспечения полной картины финансирования мер по УРБ.

Ниже приведены некоторые конкретные рекомендации, вытекающие из текущего анализа.

і. Национальные бюджетные ассигнования и специальные фонды

Хотя странам всегда будет необходимо разрабатывать механизмы финансирования, адаптированные к специфике каждого конкретного контекста, существуют некоторые общие принципы политики и законодательства в этой области, которые могут помочь обеспечить эффективность таких механизмов. Эти принципы применимы как на национальном, так и на местном уровнях.²⁰⁷

Закон и политика должны обеспечивать, чтобы механизмы финансирования для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них были:

- Достаточны: ресурсы, доступные для обеспечения готовности и реагирования, в частности, ежегодные бюджетные ассигнования, должны быть достаточными для покрытия минимальных требуемых затрат на институциональные механизмы и мандаты, предоставляемые различным учреждениям на всех уровнях, и, насколько это возможно, удовлетворять разумно ожидаемые потребности чрезвычайных ситуаций в любом конкретном году. Это должно основываться на тщательном бюджетировании и процессах оценки рисков и учитывать финансирование, которое может быть разумно доступным из других негосударственных источников.
- Эффективны: для этого требуется наилучшее использование существующих ресурсов для достижения наилучшего результата. Это может быть достигнуто за счет инвестиций в меры по снижению риска и

• Уполномочены: важно, чтобы независимо от того, какие механизмы финансирования были приняты, они были подкреплены законодательством, которое обязывает различные ответственные органы, министерства и ведомства определять приоритеты и осуществлять эти положения, чтобы избежать ситуаций, когда законодательные намерения на практике не поддерживаются, не обеспечивают достаточное количество детальной информации или подвержены капризам политических приоритетов.

Механизмы финансирования должны также проводить различие между снижением риска бедствий и подготовкой и реагированием с целью обеспечения того, чтобы были приняты адекватные положения, которые поспособствуют более экономически эффективным мерам по снижению риска бедствий, и должны обеспечивать выделение достаточных средств на уровне местных органов власти и сообщества.

Положения о специальных фондах для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, снижения рисков, «обеспечение готовности финансирования борьбы с климатическими изменениями» или других конкретных фондов, связанных с бедствиями, должны включать требования к:

- Условия доступа к средствам из национального на местный уровень
- Соответствующим образом уполномоченный (-е) комитет (ы) управления;
- Определенные источники финансирования
- Требования к надлежащему учету и администрированию
- Положения, касающиеся банковских счетов и инвестиций
- Аудиторские требования.

Другим ключевым аспектом, который следует учитывать, является способность таких фондов получать взносы из внешних и международных источников и содействовать созданию отдельных и надежных механизмов отслеживания этого финансирования для стимулирования взносов и повышения доверия доноров.

іі. Финансирование риска бедствий

Разнообразие механизмов и возникающий характер этой области затрудняют предложение подробных законодательных рекомендаций в этой области, однако следующие рекомендации предлагают широкий подход:

- Правительствам следует рассмотреть возможность разработки стратегии финансирования риска бедствий, которая охватывает все три уровня потенциального риска:
 - Для низкого уровня затрат/рисков: ассигнования из национального бюджета, резервы, специальные средства и страхование;
 - Для среднего уровня затрат/риска: кредиты для непредвиденных обстоятельств, займы и гранты из внешних источников; а также
 - Для высокого уровня затрат/риска: международные инструменты передачи риска (включая страхование).
- При рассмотрении наиболее подходящих вариантов финансирования следует учитывать некоторые основные соображения, такие как:
 - Частота и масштабы бедствий (человеческие и экономические издержки).
 - Существующие финансовые, институциональные и кадровые ресурсы, уже имеющиеся в стране, и вероятная помощь из внешних источников.

Многострановой сводный отчет

- Общая экономическая эффективность финансирования снижения риска для предотвращения стихийных бедствий по сравнению с реагированием.
- «Склонность к риску» различных заинтересованных сторон (страховщиков, бизнеса, сельского хозяйства, сельских и городских сообществ, разных уровней правительства и т.д.), чтобы помочь определить, куда следует инвестировать и какой способ использовать.
- перевешивают ли долгосрочные выгоды от займов или страхового покрытия текущие расходы на выплату процентов и страховые взносы.
- Правительствам, стремящимся извлечь выгоду из региональных или международных схем страхования или объединения рисков, вероятно, потребуется провести обширный юридический обзор с потенциальными реформами в широком спектре областей, с тем чтобы удовлетворить требования страховщиков к приемлемости. Для этой цели рекомендуется использовать Руководящую записку Всемирного банка и АБР по проведению диагностики рисков стихийных бедствий, которая охватывает законодательство, политику и практику, касающиеся финансового управления и бюджетирования, снижения рисков, готовности и реагирования, механизмов финансирования, институциональных механизмов и роль местного самоуправления.
 - ііі. Инновационная финансовая готовность и инструменты реагирования

Программа денежных переводов (СТР) и наличные для жилья

Несмотря на долгую историю использования денежных средств в качестве инструмента гуманитарного реагирования, эта область сравнительно упускается из виду при поддержке законодательства и, часто сталкивается с ограничениями и правилами. Это также относится к жилищной схеме СТР, где юридические неясности могут снизить его эффективность или создать чрезмерно обременительные процедуры, разработанные для неэкстренных ситуаций.

Конкретные области для рассмотрения в правовых и политических рамках включают в себя:

- Содействие международным переводам иностранного финансирования для СТР в поддержку внутренних мер реагирования, которые отвечают минимальным требованиям прозрачности и подотчетности, но позволяют переводить средства своевременно и в объеме, достаточном для удовлетворения неотложных потребностей.
- Требовать проведения соответствующего анализа рынка в качестве основного компонента СТР, включая меры до бедствия с целью подготовки местных рынков для типов товаров, которые могут потребоваться после стихийного бедствия.
- Координационные механизмы, которые определяют соответствующих правительственных партнеров и институциональные механизмы, применимые к СТР.
- Техническое руководство, в котором прописаны соответствующие минимальные стандарты качества, ожидаемые за счет использования денежных средств, особенно для жилищной схемы СТР.
- Обеспечение того, чтобы законы о труде и правила безопасности на рабочем месте были адаптированы или специально разработаны для удовлетворения потребностей в деньгах после стихийного бедствия, обеспечивая достаточную защиту работников, оставаясь гибкими в соответствии с исключительными обстоятельствами.
- Выявление и усиление связей с существующими государственными механизмами выплаты наличных средств, которые могут применяться в рамках реагирования на бедствия для поддержки лучшего планирования и координации (см., Например, рекомендации по адаптивной социальной защите ниже).

Рекомендации по другим законодательным вопросам, касающимся СТР, включены в другие главы данного отчета, в том числе: доступ к идентификационной документации; защита данных; конфиденциальность и землепользование.

Схоластическое финансирование (финансирование на основе прогноза) (FBF)

Несмотря на повышенное внимание, уделяемое FbF на международном уровне и в рамках гуманитарного программирования, по данной области лишь немногие страны разработали конкретные правовые и политические положения. Правительствам рекомендуется рассмотреть возможность разработки положений в рамках существующего УРБ и/или другого соответствующего законодательства с целью:

- Определить типы мер раннего действия, которые могут быть предприняты через FbF
- Назначить роли и обязанности различных правительственных и институциональных органов.

- Установить четкие процедуры передачи прогнозной информации.
- Назначить соответствующие органы для действий на всех уровнях
- Установить четкие и прозрачные критерии для прогнозируемых выплат
- Определить упорядоченный процесс для быстрого высвобождения средств

Адаптивная социальная защита

Адаптация или оптимальное использование существующих программ социальной защиты, таких как социальное обеспечение и другие финансовые выплаты на уровне домохозяйств, может быть эффективным и действенным способом выявления уязвимости и перевода средств пострадавшим домохозяйствам. Всемирный банк предлагает ряд рекомендаций для разработки схемы «Адаптивной социальной защиты» в Непале, которые полезно рассмотреть для разработки законодательства и политики в других странах:

- Разработать политическую основу для создания «реестра адаптивных информационных систем», который однозначно идентифицирует домохозяйства и их уязвимости и пригодность для различных государственных программ, и который может использоваться для передачи информации раннего предупреждения. (Такая система должна обеспечивать конфиденциальность и защиту данных).
- Разработка программ и адаптация существующих программных руководств для интеграции устойчивости сообщества, адаптации к изменению климата и дополнения гуманитарного реагирования, включая раннее предупреждение.
- Создать резервное финансирование для реагирования на стихийные бедствия на всех уровнях и дать возможность использовать реестр социальной защиты и платежные системы для оказания финансовой помощи домовладельцам.
- Обеспечить, чтобы нормативные акты DRRM позволили реализовать специальные программы для уязвимых групп населения, включая помощь в получении средств к существованию после стихийного бедствия
- Создать специальное подразделение в рамках национального органа по борьбе со стихийными бедствиями для облегчения связей со схемами социальной защиты.

3. Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, обучение и учебные тренировки

А. Введение

Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств может быть определено как критическое мероприятие для организаций и сообществ, которое позволяет им подготовиться к эффективному реагированию на событие бедствия и его потенциальное воздействие. УСРБ ООН определяет его как процесс управления, который анализирует риски бедствий и заранее устанавливает механизмы, позволяющие своевременно, эффективно и адекватно реагировать.

Можно также сказать, что планирование на случай чрезвычайных обстоятельств связано с конкретными действиями, которые необходимо предпринять, когда прогнозируется серьезная чрезвычайная ситуация или она начинает разворачиваться, несмотря на все усилия, направленные на снижение риска и смягчение последствий опасностей до их возникновения. ²¹⁰ Разработка плана действий в чрезвычайных ситуациях это процесс обеспечения готовности, который включает анализ рисков с точки зрения потенциальных последствий кризисов в случае их возникновения. ²¹¹ После этого анализа устанавливаются процедуры для своевременных, надлежащих и эффективных ответных мер, которые помогут смягчить или вообще избежать последствий этих бедствий. ²¹² Поэтому план действий в чрезвычайных ситуациях или аварийный план может быть описан как инструмент, который предвидит действия и решает проблемы, обычно возникающие во время экстренного вмешательства по разработанному сценарию. ²¹³ Проще говоря, процесс планирования на случай непредвиденных обстоятельств можно разбить на три вопроса: что произойдет; что мы будем с этим делать; что мы можем сделать заранее, чтобы подготовиться. ²¹⁴

В этой главе обсуждаются основные принципы планирования на случай чрезвычайных обстоятельств, основанные на выводах литературного обзора и документальных анализов. В разделе В будет дан краткий обзор глобальной перспективы в отношении планирования на случай непредвиденных обстоятельств, а также обсуждены выводы документального анализа стран, входящих в выборку, о том, как осуществляется процесс планирования на случай непредвиденных обстоятельств. В разделе С будет изложено распространение плана действий в чрезвычайных ситуациях и практики обеспечения готовности к стихийным бедствиям с помощью образовательных программ, тренингов, учебных тренировок и симуляций, предназначенных для всех членов общества, включая школьников. Раздел D содержит рекомендации о том, как разработать закон и/или политику в отношении планирования на случай непредвиденных обстоятельств.

В. Планирование на случай непредвиденных обстоятельств

і. Глобальная перспектива

В глобальной сфере некоторые международные и региональные соглашения предусматривают обязанность государств-членов, их представителей или организаций как в государственной, так и в частной сфере разрабатывать планы, способствующие смягчению последствий бедствий. Например, Международная конвенция о готовности, реагировании и сотрудничестве в области загрязнения нефтью предусматривает, что стороны конвенции должны принять меры для борьбы с инцидентами загрязнения либо на национальном уровне, либо в сотрудничестве с другими странами. ²¹⁵ Кроме того, существует требование о том, что не только морские суда должны иметь план действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с загрязнением нефтяных судов, но также и операторы морских подразделений, находящихся под юрисдикцией государств-членов должны иметь планы действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с загрязнением нефтью, или аналогичные меры, которые должны согласовываться с национальными системами для быстрого и эффективного реагирования к инцидентам загрязнения нефтью. ²¹⁶ Конвенция о ядерной безопасности также требует от государств-членов обеспечения того, чтобы на станциях были предусмотрены планы аварийных мероприятий на площадке и за ее пределами,

регулярно проверяемые для охвата действий, которые должны быть выполнены в случае наступления чрезвычайных ситуациях. 217

Другим примером является Европейское и Средиземноморское соглашение по вопросам противодействия крупным опасностям, которое также способствует разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях между государствами в целях уменьшения воздействия стихийных бедствий на население и, таким образом, повышения их устойчивости. Через свой секретариат соглашение предлагает платформу, с помощью которой правительства могут помочь в улучшении оценок рисков, выявлении наилучших приемлемых методов борьбы с возникающими угрозами, а также в содействии координации между национальными и международными организациями для улучшения реагирования в чрезвычайных ситуациях. Платформа также поощряет участие общин в процессе обеспечения готовности и продвигает образовательные программы на уровне общин и в школах, направленные на обучение различных аудиторий их правам, ролям и обязанностям до и во время бедствия. 218

Эти международные и региональные соглашения, однако, часто не предусматривают конкретных критериев, которые должны быть включены в план действий в чрезвычайных ситуациях, так как это часто остается на усмотрение государства-члена на основе их собственных национальных возможностей. Международная организация по стандартизации посредством ISO 2230:2018 предоставляет некоторые руководящие принципы, *Руководящие принципы по управлению чрезвычайными ситуациями*, для разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях. В частности, данные принципы предусматривают участие многих заинтересованных сторон, уделяя особое внимание вовлечению сообщества в разработку этих планов. Это гарантирует, что разработанные планы не только соответствуют потребностям пострадавших общин, но и учитывают культурные особенности.

іі. Планы действий в чрезвычайных ситуациях

Как отмечается в литературе, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств является одним из компонентов гораздо более широкого процесса готовности к чрезвычайным ситуациям и включено в установленные процессы, такие как планирование аварийного восстановления и создание политики. ²²⁰ Литература в этой области обильна, и МФОКК И КП разработала самые современные рекомендации по этому вопросу. *Руководство по планированию действий в чрезвычайных ситуациях* ²²¹ основано на коллективном опыте движения Красного Креста и Красного Полумесяца и может использоваться правительствами и организациями при разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях. Некоторые из ключевых рекомендаций этого руководства перечислены ниже.

В руководстве предусматривается, что разработанные планы действий в чрезвычайных ситуациях должны отражать контекст, в котором они разрабатываются, то есть отражать национальные, муниципальные и организационные ресурсы и возможности, доступные для реагирования на бедствие.

Руководство также призывает к разработке плана как можно более обширного и совместного сотрудничества. Это связано с тем, что все органы (государственные или частные), участвующие в процессах реагирования и восстановления в случае бедствия, неизбежно будут ссылаться и влиять на действия друг друга. Похоже, что это широко признанный принцип, который можно увидеть в странах, изученных в Документального анализа, как описано ниже.

Кроме того, чтобы сделать план эффективным и действенным, необходимо спланировать скоординированное реагирование, которое максимизирует существующие возможности и минимизирует пробелы, дублирования, задержки и другие ограничения. 222 Действительно, в руководстве указывается, что они также должны быть связаны с планами, системами или процессами других правительственных, партнерских учреждений или организаций Красного Креста и Красного Полумесяца на всех уровнях национальном, региональном и глобальном.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях обычно основываются на конкретных событиях или известных рисках на местном, национальном, региональном или даже глобальном уровнях, таких как землетрясения или вспышки заболеваний. Кроме того, МФОКК И КП отмечает, что в качестве эффективной практики следует разрабатывать планы на случай чрезвычайных обстоятельств на основе оценки рисков, а также

план должен быть динамичным документом, позволяющим обновления в зависимости от текущих рисков. Реестр рисков можно рассматривать как наилучшую практику, так как он помогает властям и организациям думать о риске на практике и тем самым проясняет, какие риски требуют планирования.

Документальные анализы также соответствуют тому, что указано в литературе, и предполагают, что планирование на случай чрезвычайных обстоятельств следует проводить в тех случаях, когда существует высокая вероятность того, что может произойти стихийное бедствие, или когда есть свидетельства повторяющихся стихийных бедствий, таких как наводнения и ураганы. 223 Хотя планы действий в чрезвычайных ситуациях сами по себе не направлены на снижение рисков, тем не менее они должны основываться на анализе рисков, который учитывает наиболее вероятные сценарии бедствий, а также быть достаточно адаптируемыми для реагирования на непредвиденные события.

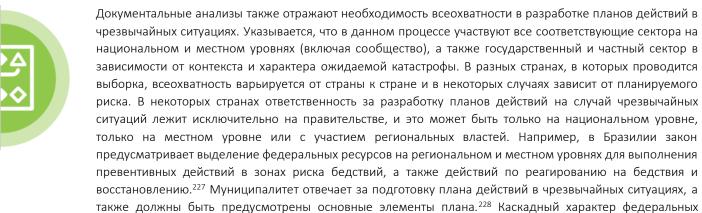
Наконец, в руководстве указывается, что в планах на случай непредвиденных обстоятельств должны устанавливаться оперативные процедуры реагирования на основе ожидаемых потребностей в ресурсах и потенциала. Это включает в себя определение того, какие людские и финансовые ресурсы потребуются и как ими следует управлять, обеспечение доступности чрезвычайных поставок, установление процедур связи и знание ряда технических и логистических мер реагирования. ²²⁴ Такое заблаговременное принятие решений обеспечивает своевременное и эффективное предоставление помощи и гуманитарной помощи тем, кто наиболее нуждается в случае стихийного бедствия. Время, потраченное на планирование на случай чрезвычайных обстоятельств и планирование реагирования, приносит дивиденды в виде уменьшения ущерба и гибели людей, а также более эффективного предоставления услуг реагирования и восстановления. ²²⁵

Как указано выше, основная функция планирования на случай чрезвычайных обстоятельств состоит в том, чтобы гарантировать наилучшие ответные меры, которые могут быть предприняты соответствующими органами. ²²⁶ Однако, несмотря на значительный уровень планирования, некоторые бедствия слишком велики и часто могут иметь разрушительные последствия для общества. Помимо потери имущества и средств к существованию, существует также гибель людей. В литературе указывается, что планы должны также отражать некоторые виды деятельности, которые помогут в максимально возможной степени избежать разрушительных последствий, а также процесс восстановления неизбежных последствий стихийного бедствия. Это включает в себя деятельность, которая обеспечивает непрерывность бизнеса и восстанавливает средства к существованию, а также эвакуацию людей и имущества, включая домашний скот, как обсуждается в главе 4 настоящего отчета, с тем чтобы свести к минимуму ущерб, нанесенный сообществу. В некоторых случаях семьи разлучаются во время стихийного бедствия или в процессе эвакуации. В этих случаях органы по ликвидации последствий стихийных бедствий должны предусматривать способы воссоединения семей или отслеживания местонахождения пропавших членов семьи. В этом отношении в главе 9 настоящего отчета приводится подробный обзор соображений, принимаемых во внимание в отношении уязвимых групп.

ііі. Национальное законодательство

Законодательство играет решающую роль в обеспечении готовности, особенно в отношении планирования на случай чрезвычайных обстоятельств. В большинстве случаев, как обсуждалось в главе 1, основной закон устанавливает роли и обязанности для основных задач, которые должны быть выполнены в национальных чрезвычайных ситуациях. Законодательство не только гарантирует, что планы действий на случай чрезвычайных ситуаций разрабатываются соответствующими органами власти, но также обеспечивает предоставление необходимых ресурсов для обеспечения мероприятий, предусмотренных планом действий на случай чрезвычайных ситуаций.

В Документальных анализах подтверждается важная роль планирования на случай чрезвычайных обстоятельств, которую правительства выполняют в усилиях по обеспечению готовности к бедствиям. Правовые рамки большинства стран включают некоторые ссылки на планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, хотя и с различной степенью конкретности в отношении мандатов, распределения бюджета и исполнения.



сыграть свою роль в процессе планирования действий в чрезвычайных ситуациях.

В Италии планирование осуществляется на всех уровнях государства (национальном, региональном, муниципальном), при этом муниципалитеты несут ответственность за некоторые стихийные бедствия. ²²⁹ На Мадагаскаре план разрабатывается центральным органом, связанным с Министерством внутренних дел на национальном уровне, и соответствующими членами конгресса на территориальном уровне. ²³⁰ В Мексике все государственные и частные учреждения должны иметь план по снижению рисков, который должен определять превентивные и ответные действия, применяемые во время чрезвычайной ситуации. ²³¹ В Австралии планирование на случай непредвиденных обстоятельств предусмотрено на уровне штата, а не на национальном уровне. ²³²

ресурсов на местном муниципальном уровне показывает, что национальное правительство должно

В некоторых случаях некоторые частные организации могут нести уникальное бремя ответственности за разработку этих планов самостоятельно из-за характера их бизнеса. Например, в Казахстане химические и промышленные предприятия должны разработать руководства по управлению рисками и планы действий при поддержке профессиональных поставщиков помощи. 233 Кроме того, в Финляндии владельцы определенных объектов недвижимости, таких как крупные жилые здания, офисы и отели, а также поставщики услуг в критически важных отраслях, таких как электричество, водоснабжение и передача данных, должны составлять планы действий в чрезвычайных ситуациях. 234

Документальные анализы демонстрируют необходимость информирования о планах действий в чрезвычайных ситуациях путем составления карт рисков и/или оценок рисков. Примечательно, что, как обсуждалось в главе 4 данного отчета, а также в многострановом отчете МФОКК И КП и ПРООН об Эффективном законодательстве и регулировании в области снижения риска бедствий, картирование рисков часто законодательно закрепляется в качестве обязательного инструмента для информирования разработчиков систем раннего предупреждения. В этой связи, однако, в Колумбии статья 33 Закона 1523 от 2012 года предусматривает, что Национальный план управления рисками должен обеспечивать анализ факторов риска и мониторинг этих факторов. 235 Данный план используется в качестве руководящего инструмента при разработке планов управления рисками на территориальном уровне.²³⁶ Кроме того, на Филиппинах в разделе 12 Закона о стихийных бедствиях предусматривается, что местные отделения по уменьшению опасности бедствий и управлению ими (LDRRMO) обязаны содействовать и поддерживать мероприятия по оценке рисков и планированию действий в чрезвычайных ситуациях на местном уровне. ²³⁷ В качестве другого примера, Европейская комиссия призывает к ответственности правительство Испании в Суде Европейского Союза (ЕС) за несоблюдение Директивы ЕС по наводнениям (Директива 2007/60/ЕС), которая требует от государств-членов оценки риска от наводнений, составления масштабных карт наводнений и принять адекватные и скоординированные меры для снижения данного риска наводнений.238

В Великобритании, согласно разделу 2(1) Гражданского акта о чрезвычайных ситуациях, ожидается, что оценки рисков будут проводиться на местном уровне, а затем будет опубликован реестр рисков. ²³⁹ В тех случаях, когда от частных лиц или организаций ожидается составление плана действий в чрезвычайных ситуациях, как в случае с Финляндией, как это предусмотрено в Законе о спасательных службах, эти планы

должны основываться на оценках риска, проведенных заранее. ²⁴⁰ В некоторых странах, таких как Мадагаскар и Австралия, разрабатываются планы действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с несколькими опасностями, в отличие от планов действий в чрезвычайных ситуациях, ориентированных на определенный риск, наблюдаемые в других странах. ²⁴¹ Тем не менее, эти типы планов все еще требуют оценки рисков перед началом их разработки. ²⁴² В Австралии процесс разработки государственного плана реагирования на чрезвычайные ситуации и плана восстановления включает оценку рисков, связанных с данным планом. ²⁴³

Еще один аспект планирования на случай непредвиденных обстоятельств, который рассматривался в Документальных анализах, касался семейных связей, в частности, планы по воссоединению семей прямо не упоминаются в законодательстве или не предусмотрены в большинстве стран. Было установлено, что в ряде стран соответствующие положения прямо не включены в их законодательство. ²⁴⁴ Это не означает, что данные мероприятия не будут проводиться в случае стихийного бедствия, особенно в тех случаях, когда Национальное общество данной страны поддерживает усилия по оказанию помощи. ²⁴⁵ В качестве хороших примеров можно назвать Вьетнам и Филиппины, где принимают во внимание этот процесс, причем первая предусматривает воссоединение семьи в рамках своих национальных планов обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, а вторая - систему отслеживания воссоединения семей.

С. Обучение и учебные тренировки

і. Обучение и учебные программы

Важнейшим компонентом готовности в любой стране является осведомленность на всех уровнях общества, включая детей, посещающих школу. 246 Это может включать осведомленность о рисках стихийных бедствий, распространенных в регионе или стране, протоколах и планах безопасности и чрезвычайных ситуаций, а также об организациях на местном и национальном уровнях, которым поручено оказывать чрезвычайную помощь в случае бедствия. Подобная осведомленность может быть достигнута с помощью образовательных программ на начальном, среднем и высшем уровнях или с помощью коротких программ обучения, предназначенных для всех возрастных групп и специалистов, включая имитационные действия в чрезвычайных ситуациях. 247 Как указано в 32-й резолюции Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца об усилении правовых рамок для реагирования на стихийные бедствия, уменьшения риска и оказания первой помощи, обязательное обучение по оказанию первой помощи на протяжении всей жизни отдельных людей посредством обязательных учебных тренировок для школьников и учителей, а также получателей водительских прав, увеличивает шансы на получение помощи от квалифицированного специалиста во время бедствия.

Обучение и тренинги по любому разработанному плану действий в чрезвычайных ситуациях имеют большое значение для повышения эффективности плана, поскольку сообщество и соответствующие органы осведомлены о своих ролях, правах и обязанностях. ²⁴⁸ Кроме того, эти учебные программы, особенно когда они включают в себя симуляционные упражнения, позволяют увидеть план действий в чрезвычайных ситуациях в реальных условиях и оценить его работоспособность в конкретном контексте. ²⁴⁹ Образовательные и обучающие программы, особенно те, которые ориентированы на сообщество, позволяют легко распределить обязанности между членами сообщества и создать сеть добровольцев для поддержки реализации плана в случае стихийного бедствия. ²⁵⁰

іі. Учебные тренировки и имитационные упражнения

Планы действий в чрезвычайных ситуациях необходимо составлять с учетом действующего законодательства, а также положений, которые они предусматривают для борьбы с крупными происшествиями и бедствиями. 251 План должен быть проверен и реализован людьми и организациями, которые будут его использовать на практике. Учебные занятия в классе или в реальных условиях, основанные на конкретных сценариях, являются эффективным средством определения реалистичности плана и оценки возможностей различных участников. 252 Тренировки также служат для постоянного напоминания тем, кто может пострадать от их ожидаемых действий в случае бедствия. Поэтому законодательство о планировании действий в чрезвычайных ситуациях должно предусматривать

проведение тренингов и учений для обеспечения эффективности предпринимаемых усилий по обеспечению готовности.

Из Документальных анализов видно, что, как с процессом планирования действий в чрезвычайных ситуациях, основная ответственность за организацию обучения персонала, занимающегося спасением и оказанием помощи при бедствиях, лежит на национальном правительстве. В Италии важность симуляционных упражнений отражена в законодательстве. Закон предусматривает «Учения по гражданской обороне», в которых участвуют различные учреждения и действующие структуры Национальной службы гражданской обороны.²⁵³ Упражнения направлены на отработку и проверку правильности организационных моделей и моделей вмешательства, а также организуются как на национальном, так и на региональном уровнях. Существуют также «тренировки по спасению», которые представляют собой оперативные учения, направленные на проверку оперативной способности реагировать на бедствия.²⁵⁴ В Австралии процедуры обучения должны быть предоставлены Комиссаром по управлению чрезвычайными ситуациями и должны включать обучение, развитие и аккредитацию персонала по управлению инцидентами, а также определять функции Генерального инспектора по управлению чрезвычайными ситуациями, включающие оценку обучения по всему государству и организацию мероприятий по поддержке и усилению возможности аварийного управления.²⁵⁵ Ожидается, что правительственные учреждения также примут участие в экстренной подготовке. ²⁵⁶ У них также есть учебная структура, в которой излагаются основные учебные курсы и вводные курсы, имеющие отношение к ключевым заинтересованным сторонам, участвующим в борьбе со стихийными бедствиями, для поддержки эффективного выполнения своей роли.²⁵⁷ Также признается, что учения - это возможность проверить эффективность плана по управлению.²⁵⁸ Также в Республике Корея правительство несет ответственность за проведение тренингов, и ожидается, что сотрудники по оказанию помощи при стихийных бедствиях будут периодически проходить эти тренинги. ²⁵⁹

Тем не менее, местные учреждения, университеты и частные организации в некоторых случаях могут осуществлять эту деятельность. Например, в Финляндии существует Колледж экстренной помощи, где, как предусмотрено в Законе о чрезвычайных полномочиях, предполагается, что руководители и персонал гражданской обороны будут участвовать в специальных тренингах, организуемых колледжем. В Иордании Закон о Красном Полумесяце включает в себя обязанности Национального общества по подготовке добровольцев для оказания медицинской помощи. Закон Иордании о гражданской обороне также поощряет частный сектор обучать граждан методам управления стихийными бедствиями, а также предоставлять им соответствующее оборудование.

Также отмечается, что даже в странах, которые не имеют планов действий в чрезвычайных ситуациях, должное внимание было уделено обучению персонала по оказанию помощи и общин методам обеспечения готовности к стихийным бедствиям. Например, в Палестине, как это предусмотрено Законом о гражданской обороне, для сотрудников служб спасения и оказания помощи в случае стихийных бедствий предлагаются учебные курсы, а в некоторых университетах предлагаются курсы повышения квалификации по вопросам спасения и оказания помощи при бедствиях. Хотя обучение ограничено персоналом по спасению и оказанию помощи, Высший совет по гражданской обороне может создавать группы гражданских лиц из Палестинской национальной администрации и других органов для обучения. 263

ііі. Образовательные программы в школах

В обследованных странах выборки хотя часто проводятся тренинги и имитационные учения, похоже, что есть возможности для улучшения в отношении образовательных программ, ориентированных на школьников. Несколько законодательных актов было принято по этому вопросу. Филиппины, Палестина и Казахстан предусматривают программы школьного образования, направленные на обеспечение готовности к стихийным бедствиям, хотя стандарты четко не оговорены. ²⁶⁴ Колумбия и Вьетнам также предоставляют школьные программы и пошли еще дальше, указав минимальный уровень, на который должна сосредоточиться такая программа. ²⁶⁵ Например, в Колумбии статья 3 Резолюции 7550 от 1994 года предусматривает, что образовательным учреждениям следует предложить разработать и разработать «проект» по предупреждению чрезвычайных ситуаций в соответствии с руководящими принципами, изданными министерством национального образования. Проект будет включать, как минимум, создание

школьного комитета по предотвращению и реагированию на чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия, а также школьные бригады, анализ школьных рисков, планы действий и школьные учения, связанные с возможными угрозами.²⁶⁶

Дети подвергаются сильному воздействию стихийных бедствий, и поэтому необходимо информировать их о потенциальных рисках, с которыми они сталкиваются в местах проживания. Например, по оценкам, после землетрясения на Гаити 2010 года и землетрясения в Пакистане в 2005 году погибло более 38 000 и 17 000 студентов соответственно. 267 Кроме того, как обсуждалось в главе 9, стихийные бедствия подвергают детей повышенному риску по защите детей, таким как похищение людей, торговля людьми, сексуальное и гендерное насилие. Усилия по обеспечению готовности в школах направлены на снижение уязвимости и воздействия стихийных бедствий как на детей, так и на их учителей. 268 Учащиеся и преподаватели также могут играть ключевую роль в обмене информацией о готовности с общим сообществом, тем самым внося важный вклад в повышение общей готовности. 269

Достаточный уровень готовности к школе также важен для обеспечения минимального нарушения образовательного процесса после стихийного бедствия, что, как указано в главе 8, вносит важный вклад в защиту права на образование в чрезвычайных ситуациях. Возобновление образования как можно быстрее после стихийного бедствия также способствует долгосрочному восстановлению, оказывая физическую и психосоциальную поддержку детям и сводя к минимуму риск травм и эксплуатации. К сожалению, восстановление школ не всегда рассматривается в качестве приоритета и может игнорироваться властями во время усилий по оказанию помощи и восстановлению.²⁷⁰

D. Рекомендации

і. Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств

Законодательство о планировании действий в чрезвычайных ситуациях является важным шагом в обеспечении готовности к бедствиям, поскольку оно почти наверняка гарантирует устойчивую систему безопасности для страны в случае бедствия. Поэтому рекомендуется, чтобы законодательство предусматривало минимальные стандарты для разработки плана действий в чрезвычайных ситуациях.

Как следует из Документальных анализов, законодательная база должна предусматривать полномочия, организации и/или частные лица, ответственные за разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях, независимо от того, обрабатываются ли множественные или единичные опасности. Законодательство должно также предусматривать минимальные положения, отражаемые в плане действий в чрезвычайных ситуациях. Это может включать назначение соответствующих органов для участия в мероприятиях по спасению и восстановлению, распределение ресурсов и имеющихся средств (национальный, федеральный или муниципальный бюджет) для мероприятий, предусмотренных в плане действий в чрезвычайных ситуациях, а также другие материально-технические соображения в отношении чрезвычайных поставок и наладки систем связи.

Понимание того, что восстановление социальных связей вскоре после стихийного бедствия является критической проблемой, эти стандарты должны включать положение о процессе розыска и воссоединения семей, чтобы семьи могли найти и воссоединиться со своими пропавшими без вести родственниками, перемещенными во время эвакуации или самого стихийного бедствия.

Кроме того, всеохватывающее участие многих заинтересованных сторон в планировании, включая частный и государственный секторы, а также участие общественности, обеспечивает права, роли и обязанности всех сторон и то, что механизмы координации точно отражены в плане. Чем более обширен план на стадии разработки, тем более известным он будет всем заинтересованным сторонам и, следовательно, будет чаще упоминаться. Законодательство должно поэтому гарантировать, что процесс планирования будет коллективным.

В разрабатываемом контенте должны использоваться картирование рисков и/или оценка рисков. Следует поощрять использование тщательно разработанных сценариев, чтобы предвидеть потребности, которые будут вызваны предсказуемыми опасностями.²⁷¹



Наконец, *Руководство по планированию на случай непредвиденных обстоятельств*, разработанное Международной федерацией общества Красного Креста и Красного Полумесяца, и *Руководство по управлению чрезвычайными ситуациями* Международной организации по стандартизации являются полезными инструментами и могут использоваться правительствами и организациями при разработке мер на случай планирования непредвиденных обстоятельств.

іі. Обучение и учебные тренировки

Что касается образовательных и обучающих программ, тренировок и симуляций, рекомендуется иметь законодательство, определяющее организации, несущие основную ответственность за их предоставление на всех уровнях общества, будь то правительство, местные учреждения, университеты, частные организации и/или Национальное общество RC. Кроме того, эти программы должны быть направлены на обучение и подготовку различных аудиторий в отношении их прав, ролей и обязанностей до и во время бедствия, а также на обучение по оказанию первой помощи.

Законодательство должно также предусматривать и устанавливать минимальные стандарты и содержание в соответствии с передовой международной практикой в отношении учебных программ и учебных тренировок для профессионалов, включая персонал по ликвидации последствий стихийных бедствий, персонал по спасению и оказанию помощи, местные общины, а также образовательные программы для школьников. Эти учебные и образовательные программы должны быть направлены на предоставление целевой аудитории информации о том, чего ожидать во время бедствия, а также об их правах, ролях и обязанностях до и во время бедствия. Программы обучения также должны быть разработаны таким образом, чтобы отражать тот факт, что это является не разовым мероприятием путем проведения курсов повышения квалификации для обученных.

Все люди должны иметь доступ к обучению по подготовке к стихийным бедствиям, поскольку это гарантирует большую осведомленность о планах действий в чрезвычайных ситуациях, а также о ролях и обязанностях, вытекающих из них. Кроме того, политические или другие документы должны побуждать людей, особенно молодых людей, участвовать на уровне их сообществ в усилиях по обеспечению готовности и реагированию в качестве добровольцев, и в этой связи в главе 6 приводятся дополнительные рекомендации.

Кроме того, законодательство должно также предусматривать проведение имитационных учений и тренировок с участием, соответственно, профессиональных спасателей и сотрудников по оказанию помощи. В ходе учений через практические упражнения обеспечивается обмен информацией с сообществом о планах действий в чрезвычайных ситуациях. Имитационные упражнения не только демонстрируют спасателям и персоналу по оказанию помощи их роль во время бедствия, но также дают возможность оценить практичность плана действий в чрезвычайных ситуациях.

ііі. Образовательные программы в школах

Для школьников, законодательство должно предусматривать готовность и реагирование на чрезвычайные ситуации и бедствия в школе, включая создание соответствующего школьного комитета, а также школьных бригад, анализ школьных рисков, план действий и школьные учения о возможных угрозах.

4. Раннее предупреждение, ранние действия

А. Введение

С середины 2000-х годов растет международное признание важности эффективного реагирования на бедствия на основе систем раннего предупреждения и ранних действий на базе прогнозов. В этой главе рассматриваются все эти темы по очереди. В разделе В обсуждаются три ключевых компонента систем раннего предупреждения: разработка и внедрение знаний о риске стихийных бедствий; мониторинг и прогнозирование опасностей; и составление и выдача ранних предупреждений. В разделе С обсуждаются «ранние действия», которые относятся к принятию мер до материализации опасности на основе предупреждений, а не к реагированию только после наступления бедствия. В разделе D обсуждается эвакуация, которая является важной и хорошо известной формой как ранних действий, так и раннего реагирования. Раздел Е предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать законодательство и политику для создания точных систем раннего предупреждения, которые запускают эффективные ранние действия и быстрое реагирование.

В. Система раннего предупреждения

. Справочная информация

УСРБ ООН определяет термин «система раннего предупреждения» как «интегрированную систему мониторинга и прогнозирования угроз, прогнозирования бедствий, инструментов и процессов в области коммуникации и обеспечения готовности, которая позволяет отдельным лицам, сообществам, правительствам, предприятиям и другим лицам предпринимать своевременные действия для сокращения рисков бедствий с опережением опасных явлений». 272 Системы раннего предупреждения имеют четыре ключевых взаимосвязанных компонента:

- разработка знаний о риске бедствий посредством:
 - сбора данных об опасностях, подверженности, уязвимости и возможностях; а также
 - анализа этой информации в оценках риска бедствий;
- обнаружение, мониторинг, анализ и прогнозирование опасностей;
- распространение авторитетных, своевременных, точных и действенных предупреждений; а также
- обеспечение готовности на всех уровнях реагировать на полученные предупреждения. 273

Каждый из четырех компонентов систем раннего предупреждения имеет жизненно важное значение: отказ по отношению к любому элементу может привести к отказу системы в целом. Основное внимание в этой главе уделяется роли законодательства и политики в отношении первых трех компонентов систем раннего предупреждения, перечисленных выше. Четвертый аспект систем раннего предупреждения - готовность реагировать на предупреждения - это очень широкая проблема, которая рассматривается в нескольких частях данного отчета, включая раздел С этой главы («Ранние действия»), раздел В главы 3 («Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств») и раздел С главы 3 («Обучение и тренировки»). Поскольку в настоящем отчете основное внимание уделяется обеспечению готовности и реагированию на национальном уровне, в этой главе основное внимание уделяется внутренним системам раннего предупреждения, которые включают национальные, субнациональные и общинные системы. Эта глава не фокусируется на региональных и международных системах раннего предупреждения.

Вопрос о системах раннего предупреждения стал объектом пристального международного внимания в середине 2000-х годов, после землетрясения и цунами в Индийском океане в 2004 году, которое тогдашний Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назвал «тревожным звонком» для правительств, обращая внимание на важность систем раннего предупреждения.²⁷⁴ Во время этого катастрофического бедствия существовала система предупреждения о цунами для Тихого океана, но не для Индийского океана.²⁷⁵ Следует признать, что даже при почти мгновенном предупреждении о цунами многие люди, находящиеся на суматранском побережье Индонезии, не смогли бы вовремя эвакуироваться, поскольку



цунами достигло побережья Суматры в течение 30 минут после землетрясения.²⁷⁶ Однако система предупреждения о цунами могла бы потенциально спасти многие из 51 000 жизней, которые были утрачены в Шри-Ланке и Индии, поскольку цунами понадобилось два часа, чтобы добраться до этих стран.²⁷⁷

Одним из пяти «приоритетов для действий» в *Хиогской рамочной программе на 2005–2015* годы было «выявление, оценка и мониторинг рисков бедствий и усиление раннего предупреждения». ²⁷⁸ *Хиогская рамочная программа* определила несколько «ключевых видов деятельности» для раннего предупреждения. Одним из ключевых направлений деятельности была разработка систем раннего предупреждения, «ориентированных на людей», чьи предупреждения: своевременны и понятны для тех, кто подвергается риску; учитывают демографические, гендерные, культурные и жизненные характеристики целевой аудитории; и включают руководство о том, как действовать на основе предупреждений. ²⁷⁹ Другим ключевым видом деятельности, определенным в Хиогской рамочной программе, было усиление координации и сотрудничества между всеми соответствующими секторами и участниками цепочки раннего предупреждения с целью создания полностью эффективных систем раннего предупреждения. ²⁸⁰

В период с 2005 по 2015 год произошел сдвиг парадигмы от предоставления информации об угрозе к предоставлению информации о воздействии и от одиночной опасности к системам раннего предупреждения о многих опасных явлениях. ²⁸¹ На самом базовом уровне предоставление информации о воздействии, а не информации об опасности означает предоставление информации о том, «к чему может привести погода», а не просто о том, «какая погода может быть». ²⁸² Это требует информации и анализа о подверженности группы риска и уязвимости к опасным явлениям, а не только о географическом местоположении и величине опасностей. Предупреждения, содержащие информацию о прогнозируемых воздействиях, являются более значимыми и действенными; они позволяют группе риска понять, как они могут быть затронуты, и использовать эту информацию для определения наиболее подходящих мер готовности и реагирования. ²⁸³

Система раннего предупреждения о множественных опасностях - это система, которая устраняет несколько опасностей и/или воздействий, будь то схожих или разных типов.²⁸⁴ Сдвиг парадигмы в сторону систем раннего предупреждения о многих опасных явлениях частично отражает растущее признание того, что опасности и воздействия могут происходить одновременно, каскадно или кумулятивно с течением времени и, следовательно, могут иметь взаимосвязанные эффекты. ²⁸⁵ В этом контексте системы раннего предупреждения о множественных опасностях могут позволить субъектам, ответственным за различные типы опасностей и воздействий, обмениваться информацией, координировать действия и использовать стандартизированные процессы, которые повышают согласованность эффективность предупреждений.²⁸⁶ Например, система раннего предупреждения о множественных опасностях может для выдачи предупреждений с использовать единую общую платформу использованием стандартизированной терминологии и графики.

Сендайская рамочная программа отражает неизменную приверженность международного сообщества совершенствованию систем раннего предупреждения и последовательно ссылается на «системы раннего предупреждения о множественных опасностях». 287 Одной из семи глобальных целей Сендайской рамочной программы является «существенное увеличение к 2030 году доступности и доступа к системам раннего предупреждения о множественных опасностях, а также к информации и оценкам риска бедствий для людей». 288 В мае 2017 года в Канкуне, Мексика, состоялась первая Конференция по раннему предупреждению о множественных опасностях, на которой основное внимание было уделено тому, как страны могут достичь данной цели Сендайской рамочной программы. 289 Одним из итогов Конференции стало принятие Контрольного перечня EWS по множественным опасностям, который построен на основе четырех ключевых элементов систем раннего предупреждения, указанных выше. 290 Контрольный список представляет собой практический, нетехнический инструмент, который устанавливает список действий, которые помогут в разработке, оценке или усовершенствовании системы раннего предупреждения. 291 Он дополняет существующие руководящие указания в этой области, прежде всего десять передовых методов для эффективных внутренних систем раннего предупреждения о множественных опасностях, которые были

определены Всемирной Метеорологической Организацией в 2012 г. в рамках многостранового исследовательского проекта (Передовая практика ВМО).²⁹²

Передовая практика ВМО и контрольный перечень вопросов EWS по множественным опасностям, подчеркивают, что законодательство и политика играют важную роль в продвижении эффективных систем раннего предупреждения. В двух из передовых практик ВМО прямо говорится о роли законодательства и политики. Первая передовая практика ВМО - это «строгое политическое признание преимуществ систем раннего предупреждения, отраженных в гармонизированных национальных и местных политиках, планировании, законодательстве и бюджетировании управления рисками стихийных бедствий». ²⁹³ Третья передовая практика ВМО - это «разъяснение ролей», означающее, что «заинтересованные стороны определены, их роли и обязанности, а также механизмы координации четко определены и... задокументированы в рамках национальных и местных планов, законодательств, директив и меморандумов о взаимопонимании». ²⁹⁴ В контрольном перечне EWS по множественным опасностям также подчеркивается роль закона в разъяснении ролей и обязанностей всех заинтересованных сторон и создании координационных механизмов. ²⁹⁵ В нем содержатся некоторые дополнительные конкретные рекомендации относительно роли законодательства и политики в отношении знаний и предупреждений о риске бедствий. ²⁹⁶ Эти конкретные рекомендации обсуждаются в разделах і и ііі ниже.

іі. Знания о рисках стихийных бедствий

Что касается знаний о рисках стихийных бедствий, то *в контрольном перечне EWS по множественным опасностям* рекомендуется, чтобы законодательство или политика предусматривали обязательную подготовку оценок рисков, уязвимости и потенциала для всех областей. ²⁹⁷ Кроме того, он рекомендует разработать национальные стандарты для систематического сбора, обмена и оценки знаний о рисках бедствий и данных, касающихся опасностей, воздействий, уязвимостей и возможностей. ²⁹⁸ Наконец, он рекомендует назначить одно национальное агентство, отвечающее за координацию идентификации опасностей и информации о рисках, и создать единое центральное хранилище всех знаний о рисках бедствий. ²⁹⁹

Информация, представленная в Документальных анализах, не является достаточно подробной, чтобы можно было оценить законы и политики, регулирующие знания о риске бедствий в выбранных странах. Тем не менее, в Документальных анализах выявляются примеры передового опыта в этой области. Например, в Колумбии национальному правительственному агентству, UNGRD, поручено координировать картирование рисков и объединять полученную информацию в едином хранилище. 300 UNGRD недавно опубликовало национальный «Атлас рисков», который представляет собой всеобъемлющий набор карт угроз и оценок рисков для всех географических регионов, который включает подробный анализ подверженности, уязвимости и потенциала. В Великобритании офис Кабинета министров отвечает за подготовку Национального реестра гражданских чрезвычайных ситуаций с множественными опасностями на основе национальной оценки рисков, и этот процесс воспроизводится на местном уровне местными властями. Национальный реестр рисков и реестр общественных рисков впоследствии используются для информирования о планировании действий в чрезвычайных ситуациях.

В январе 2015 г. Всемирная метеорологическая организация опубликовала крупный отчет, в котором анализируются изменения в системах раннего предупреждения за период с момента принятия *Хиогской рамочной программы* (далее - *сводный отчет ВМО за 2015 г.*). Зоз Сводный отчет ВМО 2015 г. демонстрирует смешанную картину, определяя обе области значительного прогресса, а также тот факт, что остается много проблем, особенно в развивающихся и наименее развитых странах. Что касается знаний о риске стихийных бедствий, то в сводном отчете ВМО за 2015 г. указывается, что постоянная проблема заключается в том, что оценки рисков по-прежнему в основном сосредоточены на опасностях и не обеспечивают адекватного учета социальной, экономической и экологической уязвимости. Зоз Это указывает на то, что в соответствии с *контрольным списком EWS по множественным опасностям*, закон должен играть важную роль в обязательном проведении оценок уязвимости для всех областей.

ііі. Обнаружение, мониторинг, анализ и прогнозирование опасности

Что касается мониторинга и прогнозирования опасностей, то контрольный список EWS по множественным опасностям в первую очередь обеспечивает оперативное руководство, а не руководство по законодательству и политике. ³⁰⁵ Он определяет, что эффективная система мониторинга и прогнозирования требует: хорошо обученного персонала; использование высококачественного технического оборудования, которое генерирует данные в режиме реального времени (или почти в реальном времени) и подходит для местных условий; своевременную обработку и анализ данных, включая моделирование и прогнозирование с использованием принятых научных методологий; и текущее обслуживание и модернизацию всего программного и аппаратного обеспечения. ³⁰⁶ Сводный отчет ВМО за 2015 г. определяет, что некоторые из ключевых нерешенных проблем в этой области: недостаточный технический потенциал из-за нехватки ресурсов и опыта (особенно в развивающихся и наименее развитых странах); ³⁰⁷ и неполный охват из-за определенных опасностей и/или географических регионов, выходящих за рамки существующих сетей мониторинга. ³⁰⁸ Эти выводы показывают, что закон может сыграть важную роль в обеспечении адекватного финансирования для мониторинга и прогнозирования, а также в предоставлении полномочий соответствующим правительственным субъектам для мониторинга всех опасностей во всех географических районах.

iv. Предупреждения

Содержание предупреждений

Что касается содержания предупреждений, то в Контрольном списке EWS по множественным опасностям и передовой практике BMO рекомендуется, чтобы предупреждающие сообщения были: четкими и непротиворечивыми; включали информацию о воздействии; выдавались признанным и авторитетным источником; и давали четкие указания относительно действий, которые должны предпринять получатели (например, «эвакуироваться», «укрыться»). В контрольном перечне EWS по нескольким опасностям в частности рекомендуется, чтобы закон устанавливал стандартизированные процессы для формирования и выдачи предупреждений. Стандартизированные процессы для генерации и выдачи предупреждений могут быть особенно важны для обеспечения ясности и согласованности, когда несколько разных участников отвечают за генерацию и/или выдачу предупреждений. Они могут даже использоваться для введения стандартизированного содержания для предупреждения (то есть стандартизированной формулировки, цветовой кодировки и графики). В контрольном списке EWS по множественным и выдачи предупреждения (то есть стандартизированной формулировки, цветовой кодировки и графики). В контрольном списке EWS по множественным и прафики). В контрольном предупреждения (то есть стандартизированной формулировки, цветовой кодировки и графики). В контрольном списке EWS по множествения предупреждения предупреждения предупреждения (то есть стандартизированной формулировки, цветовой кодировки и графики).

Документальные анализы показывают, что существует два основных подхода к выдаче предупреждений в странах выборки. Небольшое число Стран, вошедших в выборку, приняли централизованный подход к предупреждениям, в соответствии с которым предупреждения, относящиеся к различным типам опасности, выпускаются одним и тем же правительственным агентством, даже если они генерируются различными агентствами.³¹² Это имеет место, например, в штате Виктория, Австралия, где предупреждения, генерируемые широким кругом агентств, выдаются Управлением по чрезвычайным ситуациям штата Виктория через, среди прочего, интерактивную онлайн-карту и приложение для смартфона. 313 Однако в большинстве стран, в которых проводится выборка, существует несколько агентств, которые генерируют и выпускают предупреждения, причем каждое агентство несет ответственность за конкретные опасности.³¹⁴ Так, например, на Филиппинах: Филиппинское управление службами атмосферных, геофизических и астрономических исследований (PAGASA) отвечает за выдачу предупреждений о наводнениях, тропических циклонах и штормовых нагонах; Бюро по шахтам и геонаукам (MGB) предупреждает об оползнях из-за осадков; Филиппинский институт вулканологии и сейсмологии (PHIVOLCS) о цунами и вулканических катастрофах; и Департамент здравоохранения предупреждает о пандемиях и/или эпидемиях.³¹⁵ Контрольный список EWS по множественным опасностям подразумевает, что этот межведомственный подход не обязательно является проблематичным при условии, что в законе четко определены роли и обязанности каждого агентства и установлены стандартизированные процессы для формирования и выдачи предупреждений.

Большинство Документальных анализов не предоставляют подробную информацию о содержании предупреждений о бедствиях, поскольку эта проблема не была включена в вопросы исследования, предоставленные рецензентам. Тем не менее, некоторые из Документальных анализов указывают на

примеры передового опыта в этой области. Например, в Южной Африке существует требование о том, что предупреждения должны включать информацию и рекомендации, которые позволят лицам, подверженным риску, принять меры, чтобы избежать или уменьшить риск. ³¹⁶ На Мадагаскаре Национальное бюро по управлению рисками стихийных бедствий и Метеорологическое управление внедрили систему предупреждений с цветовой кодировкой, которая дает получателям четкие указания относительно мер, которые они должны предпринять для подготовки к ожидаемой катастрофе. ³¹⁷ Сводный относительно мер, которые они должны предпринять для подготовки к ожидаемой катастрофе. ³¹⁷ Сводный относительно мер, которые являются неполными или неясными и, как следствие, их трудно интерпретировать или использовать. ³¹⁸ Одна конкретная проблема - это неспособность использовать знания о рисках для разработки предупреждений, которые включают информацию о вероятных воздействиях, хотя в этой области произошли некоторые улучшения. ³¹⁹ Таким образом, в законодательстве и политике может потребоваться, чтобы соответствующие государственные субъекты включали информацию о воздействии в предупреждения.

Распространение и передача предупреждений

Эффективное распространение и передача предупреждений влечет за собой своевременное уведомление всего населения, включая сезонные и отдаленные группы населения. В связи с этим вопросом контрольный список EWS по множественным опасностям в первую очередь содержит оперативные указания, а не рекомендации по законодательству и политике. В нем указывается, что для эффективного распространения и передачи предупреждений требуется: использование множества различных типов каналов связи; развитие партнерских отношений с организациями государственного и частного секторов, которые могут распространять предупреждения (например, радио, телевидение, социальные сети, поставщики мобильных телефонов); поддержание и обновление оборудования, используемого для распространения предупреждений; разработка резервных планов на случай аппаратного сбоя; разработка механизмов обратной связи для проверки того, что предупреждения были получены; и выявление, какие группы населения могут быть наиболее труднодоступными, и разработка планов их информирования. В прастока прастока правот предупреждения предупрования.

Документальные анализы демонстрируют смешанную картину законов и политики стран, вовлеченных в выборку, о распространении и передаче предупреждений. С одной стороны, Документальные анализы предоставляют некоторые примеры передового опыта в этой области: в некоторых из стран, в которых проводился выборочный анализ, существуют законы и/или политики, предусматривающие использование нескольких каналов связи для распространения предупреждений, ³²² и которые обязывают частные средства массовой информации и телекоммуникационные компании помочь с распространением. ³²³ Например, как на Филиппинах, так и в Корее правительство имеет право требовать от частных телекоммуникационных компаний распространения аварийных предупреждений. ³²⁴ В Корее закон указывает, что правительство имеет приоритетное использование телекоммуникационного оборудования для этой цели, в то время как на Филиппинах закон предусматривает, что данная услуга должна предоставляться бесплатно. ³²⁵ С другой стороны, однако, только в одной из выбранных стран, в Южной Африке, есть закон или политика, предусматривающая механизмы обратной связи для обеспечения получения предупреждений, и конкретно требующая распространения предупреждений среди групп населения, которым грозит самый высокий риск, и отдаленных групп населения. ³²⁶

В равной степени в сводном отчете ВМО за 2015 г. отмечается неоднозначный прогресс в этой области. Согласно сводному отчету ВМО 2015 г., в некоторых странах использование новых технологий и социальных сетей позволило быстро распространять предупреждающие сообщения и снизить требования и затраты на инфраструктуру. 327 Тем не менее, в то же время, во многих наименее развитых странах все еще не хватает средств телекоммуникаций и технологий для распространения предупреждений среди всех групп риска. 328 Поскольку средства связи недостаточны для охвата всего населения, они могут быть дополнены общинными системами раннего предупреждения. Бангладешская программа обеспечения готовности к циклонам (СРР) является примером очень успешной системы раннего оповещения сообщества, которая значительно сократила число жертв, случавшихся из-за циклонов. 329 В соответствии с СРР предупреждения первоначально распространяются из национальной штаб-квартиры Бангладешского общества Красного Полумесяца в местные отделения с использованием высокочастотных и очень



высокочастотных радиосетей.³³⁰ Впоследствии предупреждения распространяются широкой сетью добровольцев, которые путешествуют по своим общинам пешком, на велосипеде или мотоцикле, показывая флаги, сигнализирующие об уровне опасности, и делают объявления через мегафоны.³³¹ Накануне циклона «Мора», циклона первой категории, обрушившегося на Бангладеш 29 мая 2017 года, более 55 000 добровольцев мобилизовались для распространения сообщений раннего предупреждения и оказания помощи людям в эвакуации.³³² Раздел Е ниже предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать закон и/или политику, касающуюся содержания и распространения предупреждений, с учетом руководящих указаний, изложенных в контрольном перечне EWS по множественным опасностям и передовой практике ВМО.

С. Ранние действия на основе прогноза

В течение последнего десятилетия произошел переворот в сознании в сторону концепции «раннего предупреждения и ранних действий», которая относится к принятию мер ∂o материализации опасности на основе предупреждений, а не к реагированию после фактических бедствий. ³³³ Практическим проявлением «раннего предупреждения и ранних действий» являются механизмы FbA, согласно которым выделяются средства и инициируются ранние действия, когда прогнозируемое событие превышает заранее определенную величину и вероятность (например, 70% вероятности урагана категории 3).334 Ранние действия включают действия, предназначенные для смягчения воздействий опасности (например, усиление зданий), и действия, предназначенные для содействия более быстрому или более эффективному реагированию на бедствия (например, предварительное размещение запасов).³³⁵ Ранние действия, основанные на прогнозе, особенно хорошо подходят для таких медленно возникающих опасностей, как засуха, исходя из предпосылки, что ранние действия действительно могут предотвратить их превращение в катастрофу.³³⁶ Таким образом, данная концепция была применена в африканском контексте в отношении засухи и продовольственной безопасности, где ранние действия, связанные с сельским хозяйством и пастбищами, могут быть инициированы определенными заранее установленными пороговыми значениями или триггерами, такими как данные спутникового наблюдения, или в случае голода, связанного с засухой, то это определенный процент увеличения клинических проявлений острого недоедания.³³⁷

Обоснование сдвига парадигмы в сторону ранних действий заключается в том, что упреждающее, а не реагирующее действие, как правило, более эффективно для смягчения последствий опасных явлений и природных явлений, уменьшения или даже предотвращения стихийных бедствий для подвергающихся воздействию сообществ, а также экономически эффективно, чем реагирование на бедствия. За хотя фактические данные об экономии средств при ранних действиях ограничены, ключевые исследования, которые существуют, имеют очень положительные результаты. За Принятие мер на раннем этапе, конечно, несет в себе риск «напрасных действий» из-за возможности того, что опасность может и не наступить или будет менее серьезной, чем предполагалось. Нем не менее, существует общее согласие, что «ложное раннее действие более чем компенсируется за счет того, что получается избежать больших затрат на ликвидацию последствий поздних действий». За счет того, что получается избежать больших затрат на ликвидацию последствий поздних действий».

В литературе указывается, что существует по крайней мере четыре ключевых компонента механизмов FbA.

Триггер: первый компонент механизма FbA является триггером для ранних действий. Триггер обычно представляет собой предположение или прогноз события, которое либо: (і) превышает заранее определенную величину; или (ii) превышает заранее определенную величину u вероятность. 342 Сроки: механизмы FbA могут быть спроектированы для коротких, средних или долгосрочных временных рамок. Сроки раннего действия определяются близостью триггера к прогнозируемому событию. Например, триггером для краткосрочных ранних действий может быть прогноз циклонов, происходящих в течение 12 часов. 343 Триггером для среднесрочных ранних действий может быть прогноз активности циклонов выше среднего на предстоящий сезон.³⁴⁴ Краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные временные периоды могут использоваться параллельно,³⁴⁵ хотя следует отметить, что долгосрочные инициативы по ранним действиям могут совпадать с бедствий.³⁴⁶ области уменьшения опасности инициативами развития Действия: «ранние действия», которые являются подходящими и оптимальными, во многом зависят

Многострановой сводный отчет

от сроков действий. Например, эвакуация может быть подходящим действием в краткосрочной перспективе, в то время как подходящим действием в среднесрочной перспективе может быть пересмотр планов действий в чрезвычайных ситуациях и пополнение запасов предметов для оказания помощи при бедствиях, 347 или поддержка сокращения запасов на фермах или нормирование воды на фоне прогноза надвигающегося засушливого сезона. Другие факторы, которые могут определять, какие «ранние действия» являются оптимальными, включают характер прогнозируемого события, а также потенциал и уязвимость группы риска. Иногда ранние действия начинаются с выдачи государственных или международных грантов помощи или страховых фондов на основе определенных параметров (формы «параметрического страхования» или «финансирования на основе прогнозов»). ³⁴⁸ Это позволяет проводить упреждающие действия со стороны затронутых лиц, такие как сокращение запасов и замена средств к существованию перед лицом засухи, или просто позволить им пережить сезон засухи, не испытывая при этом острой нищеты и недоедания. ³⁴⁹

Автоматизированный и обоснованный подходы: некоторые механизмы FbA предусматривают, что ранние действия должны быть заранее определены и реализованы автоматически, когда происходит срабатывает определенный триггер (далее - автоматизированный подход). 350 Другие механизмы предусматривают, что действия должны определяться после того, как происходит соответствующий триггер (далее - обоснованный подход).351 У обоих подходов есть свои преимущества и недостатки. С одной стороны, автоматизированный подход сводит к минимуму принятие решений в режиме реального времени, что позволяет быстро принимать меры в отношении внезапно возникающих опасностей. 352 С другой стороны, обоснованный подход сохраняет гибкость, позволяющую реагировать на ситуацию по мере ее развития и принимать решения по мере появления более подробной и точной информации, которая может быть более подходящей для среднесрочных рисков, таких как прогнозируемая сезонная засуха.

За исключением эвакуации, которая обсуждается в Разделе D ниже, FbA не входит в сферу Документальных анализов. Хотя литература по FbA растет, она еще не рассматривает роль правовых и политических рамок в отношении FbA. Это может быть связано с тем, что на сегодняшний день FbA в значительной степени реализовано в рамках пилотных или небольших программ, и что правительства и гуманитарные организации только сейчас начинают «расширять» FbA.³⁵³ Многие из типов действий, которые составляют FbA (например, эвакуация, предварительное установление гуманитарной помощи), обычно рассматриваются в планах действий в чрезвычайных ситуациях или в стандартных операционных процедурах (СОП), хотя это не так для среднесрочных рисков, таких как засуха. Это, однако, не означает, что закон и политика не играют никакой роли в содействии FbA. Напротив, правительства могут разрабатывать политику, которая формально принимает «заблаговременное предупреждение на ранних этапах» в качестве руководящего принципа своих систем управления операциями в случае стихийных бедствий, и определять механизмы FbA в качестве ключевого инструмента для реализации данного принципа. Важно отметить, что могут потребоваться определенные законодательные полномочия для санкционирования выделения средств на основе прогнозных триггеров, а не в ответ на события после их возникновения. Законодательство может требовать от соответствующих правительственных субъектов разработки механизмов FbA, в том числе путем пересмотра существующих планов действий в чрезвычайных ситуациях и/или СОП, а также разрешения на доступ к фондам бедствий для ранних действий, основанных на прогнозе. В целом, желательно, чтобы механизмы FbA были интегрированы в существующие процессы планирования и составления бюджета, чтобы избежать создания параллельных процессов³⁵⁴.

D. Эвакуация

Эвакуация людей

Термин «эвакуация» обычно относится к временному перемещению людей в более безопасное место до, во время или после опасного события с целью их защиты. Она отличается от других типов перемещения людей в условиях стихийных бедствий, таких как перемещение или планируемые перемещения (которые рассматриваются в главе 7 настоящего отчета), из-за коротких сроков и чрезвычайного характера движения, и эвакуации могут быть обязательными, рекомендуемыми или спонтанными.³⁵⁵



Свежая литература и решения международных органов по правам человека подтверждают существование обязанности государств по эвакуации людей в рамках более общих обязанностей по защите жизни и обеспечению безопасности. Стой обязанностью связаны обязательства по поддержке мониторинга опасных ситуаций, предоставлению информации лицам, подвергающимся риску, мониторингу и составлению планов аварийной эвакуации. Дополнительные условия для эвакуации, которые будут применяться «в максимально возможной степени», включают Оперативные руководящие принципы МПК по защите людей в ситуациях стихийных бедствий (Руководящие принципы МПК), такие как обеспечение безопасных дорог или других транспортных средств до безопасных районов, условия обеспечения безопасности, питания, здоровья, гигиены и надлежащих условий проживания, недопущение разделения членов семьи, недопущение дискриминации и специальная помощь для уязвимых людей, таких как инвалиды, раненые и пожилые люди, не имеющие семейной поддержки. В Забара за увазвимых людей, таких как инвалиды, раненые и пожилые люди, не имеющие семейной поддержки. В Забара за увазвимых людей, таких как инвалиды, раненые и пожилые люди, не имеющие семейной поддержки.

Однако обязанность по эвакуации не лишена условий и ограничений, во многом связанных с необходимостью сбалансировать эту обязанность с другими соответствующими принципами и правами, такими как необходимость, крайняя мера и свобода передвижения. Это особенно актуально в контексте обязательной эвакуации, когда люди обязаны эвакуироваться и/или отказываться соблюдать обязательный порядок эвакуации. 358

Комплексное руководство для планирования массовой эвакуации при стихийных бедствиях Кластера по координации и управлению лагерями (Руководство MEND)³⁵⁹ содержит подробные рекомендации о том, как осуществлять эвакуацию в соответствии с данными принципами, правами и обязанностями, что дает полезную информацию для дальнейшего развития законодательства и политики в этой области.

Документальные анализы показывают, что подавляющее большинство законов в выбранных для отчета странах предусматривают экстренную эвакуацию. Ключевой вывод из Документальных анализов заключается в том, что в подавляющем большинстве стран, включенных в выборку, правительство уполномочено отдавать приказы об эвакуации только в том случае, если объявлено «состояние бедствия» (ПБ) или «чрезвычайное положение» (ЧП). 360 Обязательную эвакуацию можно охарактеризовать как отступление от права на свободу передвижения. Международное право прав человека в целом предусматривает, что такое отступление допустимо только во время чрезвычайного положения. ³⁶¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) устанавливает еще одно условие: он предусматривает, что отступления допускаются только во время чрезвычайного положения, которое было «официально объявлено».³⁶² Таким образом, тот факт, что законы в выбранных странах обычно ограничивают обязательную эвакуацию во время ЧП/ПБ, является хорошей практикой, соответствующей международному праву прав человека. Вопрос об ущемлении прав человека во время объявленной ЧП/ПБ более подробно обсуждается в разделе D главы 5. Интересно, что в штате Виктория, Австралия, полномочия правительства проводить обязательную эвакуацию из объявленной зоны бедствия ограничены: их нельзя использовать для принудительной эвакуации лица, имеющего финансовую заинтересованность в соответствующей земле или здании.³⁶³ В Документальных анализах не было выявлено каких-либо аналогичных ограничений в отношении полномочий на обязательную эвакуацию в других странах выборки. Фактически, данное требование не применяется в штате Квинсленд, Австралия, что свидетельствует о том, что характер полномочий по эвакуации может существенно различаться внутри стран, а не только между ними.

Документальные анализы показывают, что, хотя в подавляющем большинстве законов стран, включенных в выборку, предусмотрена эвакуация в чрезвычайных ситуациях, подробные меры по эвакуации обычно появляются в документах планирования, таких как планы эвакуации или общие планы действий в чрезвычайных ситуациях. В нескольких Документальных анализах указывается, что невозможно найти данный тип документа по подробному планированию, 364 который может указывать либо на то, что подробное планирование эвакуации не проводилось, либо просто на то, что оно не было открыто для общественности. Однако в некоторых странах из выборки имеются очень подробные планы эвакуации. 365 В Италии, где борьба со стихийными бедствиями передана регионам, есть много примеров очень подробных региональных и муниципальных планов эвакуации. 366 В литературе, в том числе в контрольном перечне EWS по множественным опасностям, подчеркивается важность комплексного планирования

эвакуации.³⁶⁷ Вопросы, которые должны быть запланированы заранее, включают (но не ограничиваются ими) маршруты эвакуации, виды транспорта для эвакуируемых (например, общественные или частные виды транспорта; воздушные, наземные или морские перевозки), расположение эвакуационных убежищ или назначенных безопасных районов, роли и обязанности всех соответствующих правительственных и неправительственных субъектов.³⁶⁸ Для обеспечения безопасности населения, подвергающегося риску, эти вопросы должны быть определены с использованием карт угроз и оценок рисков.³⁶⁹ Можно утверждать, что закон должен сыграть определенную роль в предоставлении полномочий соответствующим правительственным субъектам для подготовки планов эвакуации и в определении вопросов, которые должны быть включены в такие планы.

Определенные группы могут с большей вероятностью потребовать специальной помощи для эвакуации в чрезвычайной ситуации из-за ограниченной мобильности. Эти группы включают (но не ограничиваются ими): людей с ограниченными возможностями или заболеваниями, маленьких детей и пожилых людей; обедневшие или уязвимые группы, которые имеют низкий уровень доступа к частным видам транспорта. Другая группа, которая требует особого внимания, - это заключенные, которые, очевидно, имеют ограниченную мобильность. Неспособность спланировать оказание помощи этим группам в эвакуации подвергает их повышенной опасности. Ярким примером является воздействие, которое ураган Катрина оказал на тюремное население и самые бедные общины в Новом Орлеане. Для значительной части жителей бедных районов Нового Орлеана отсутствие доступа к частному транспорту очень затруднило эвакуацию. Укроме того, хотя был издан приказ об обязательной эвакуации для Нового Орлеана, 8000 заключенных в приходской тюрьме Орлеана оставались в тюрьме и «переживали дни подъема токсичных вод, нехватку продовольствия и питьевой воды и полное нарушение порядка».

Документальные анализы показывают, что небольшое количество стран выборки приняли конкретные меры, чтобы помочь людям с ограниченными возможностями или заболеваниями, маленьким детям, пожилым людям и/или заключенным в их эвакуации. Типы принимаемых мер значительно различаются, в том числе в зависимости устанавливаются ли они в рамках законодательства или документов о планировании. В Италии, например, региональные планы эвакуации часто предусматривают регистрацию пожилых людей и людей, которые нуждаются в помощи в эвакуации, а также услуги пригородного автобуса для эвакуации таких лиц. ³⁷² На Филиппинах закон требует, чтобы детям уделялось приоритетное внимание во время эвакуации, а общественным организациям гражданского общества поручено обеспечивать безопасность и благополучие детей во время эвакуации. ³⁷³ В штатах Виктория и Квинсленд в Австралии больницы, учреждения по уходу за престарелыми, учебные заведения и тюрьмы обязаны разрабатывать свои собственные планы эвакуации. ³⁷⁴ Тот факт, что лишь небольшое число стран, в которых проводилась выборка, приняли конкретные меры по оказанию помощи таким лицам в эвакуации, указывает на то, что в этой области имеются значительные возможности для улучшения.

іі. Эвакуация скота и домашних животных

Эвакуация домашнего скота и домашних животных (то есть домашних питомцев) является проблемой, которая, возможно, не получает достаточного внимания при подготовке к бедствиям и реагировании на них. Тем не менее, это чрезвычайно важный вопрос не только для благополучия самих животных, но и для их владельцев. Общая проблема заключается в том, что лица из группы риска могут отказаться эвакуироваться или попытаться вернуться в опасные районы, если им не разрешается брать с собой своих домашних животных. Например, по оценкам, более половины людей, которые не эвакуировались во время урагана "Катрина" в 2005 году, решили остаться, потому что они не смогли взять с собой своих домашних животных. В данный факт подвергает людей и лиц, первыми среагировавших на бедствие, на больший риск. Еще одна проблема возникает, когда эвакуируемые прибывают в эвакуационные центры, которые не могут разместить там своих питомцев. Это может привести к тому, что эвакуированные люди не захотят входить в центры помощи или оставаться в них, что может привести к тому, что они не получат адекватную помощь+.

Эвакуация домашнего скота может создать огромные логистические проблемы из-за огромного размера и количества животных, которые могут быть вовлечены. В качестве примера, новозеландское исследование смоделировало количество времени и ресурсов, которые потребуются для эвакуации молочных коров в



случае извержения вулкана Таранаки от умеренного до крупного.³⁷⁷ По оценкам, эвакуация 200 000 молочных коров в окрестностях вулкана будет стоить более 2 млн. Новозеландских долларов и займет от 7 до 21 дня (в зависимости от количества используемых грузовых автомобилей и прицепов). ³⁷⁸ В конечном итоге, в исследовании рекомендуется не предпринимать попыток полной эвакуации из-за «чрезвычайной сложности, если не из-за невозможности». ³⁷⁹ Однако в исследовании подтверждается, что извержение вулкана Таранаки может создать особенно сложную ситуацию и что другие виды бедствий, такие как наводнения, могут создавать менее серьезные логистические проблемы. ³⁸⁰

Документальные анализы показывают, что эвакуация домашних животных и скота - это проблемы, которые рассматриваются в документах планирования, а не в законодательстве. Только в трех из 20 стран, включенных в выборку, имеются документы по планированию для решения данной проблемы. 381 Например, в Италии различные региональные и муниципальные планы действий в случае стихийных бедствий определяют районы, где есть возможность разместить домашний скот в случае эвакуации, а один муниципальный план специально предусматривает оказание помощи людям и их домашним животным. 382 В качестве еще одного примера, в штате Квинсленд, Австралия, Руководящие принципы эвакуации побуждают местные группы по борьбе со стихийными бедствиями учитывать домашние животные в своих планах эвакуации. 383 В качестве одной из многих предлагаемых мер Руководящих принципов по эвакуации предлагается разработать стратегию для жителей в районах с низким риском, чтобы обеспечить приемную помощь домашним животным из районов с высоким риском. 384 Тот факт, что только в трех из 20 выбранных стран имеются документы по планированию, касающиеся эвакуации домашнего скота и домашних животных, указывает на большие возможности для улучшения в этой области.

Всемирная служба защиты животных разработала протоколы и руководящие принципы для включения сценариев с животными в теоретические симуляции и полевые учения, а также разработала учебный курс «PrepVet» для работы с животными при стихийных бедствиях, предназначенный для ветеринаров и организаций гражданской обороны. 385 Их работа привела к разработке Плана по управлению стихийными бедствиями в Департаменте животноводства, молочной промышленности и рыболовства правительства Индии, который охватывает комплекс мер по предотвращению рисков, обеспечению готовности, реагированию и защите животных после стихийных бедствий, опираясь на ряд ключевых законодательных инструментов Индии, в том числе Закон о борьбе со стихийными бедствиями 2005 года, Национальная политика по борьбе со стихийными бедствиями 2009 года, Национальная политика в отношении животноводства 2013 года и Руководящие принципы по управлению биологическими катастрофами 2008 года Национального агентства по борьбе со стихийными бедствиями. 386

Соединенные Штаты (США) являют собой пример надлежащей практики в отношении законов и политики, регулирующих эвакуацию домашних животных и домашнего скота во время бедствий. Получившая широкую огласку неспособность эвакуировать домашних животных и их владельцев во время урагана Катрина стала катализатором законодательной реформы в США.³⁸⁷ В 2006 году Конгресс принял *Закон о* стандартах эвакуации и транспортировки домашних животных (Закон о домашних животных), который требует от штатных и местных планов действий в чрезвычайных ситуациях «учитывать потребности людей с домашними животными и служебными животными до, во время и после крупной катастрофы или чрезвычайной ситуации».³⁸⁸ Закон о домашних животных разрешает Федеральному агентству по чрезвычайным ситуациям (FEMA) возмещать расходы штатов и местных органов власти за спасение, уход и защиту животных в чрезвычайных ситуациях. Это также позволяет FEMA предоставлять финансирование штатам и районам для создания, эксплуатации и обслуживания аварийных приютов, в которых разрешено проживание с домашними животными.³⁸⁹ Что касается домашнего скота, штат Техас в США является примером хорошей практики. Техасская комиссия по охране здоровья животных (ТАНС) является государственным учреждением, в функции которого входит оказание помощи фермерам и владельцам ранчо в эвакуации скота во время чрезвычайных ситуаций.³⁹⁰ Для выполнения данной функции ТАНС координирует Группу эвакуации животных, состоящую из представителей федеральных и государственных учреждений, промышленности и других заинтересованных сторон.³⁹¹ Одной из ключевых практических мер, которые реализует ТАНС, является управление "помещениями для содержания" скота после эвакуации.³⁹² Эти примеры из США демонстрируют, что правительство может использовать закон для решения проблемы эвакуации животных во время бедствий путем: (і) обязательного рассмотрения этого

Многострановой сводный отчет

вопроса в процессах планирования бедствий или эвакуации; и (іі) распределение обязанностей по эвакуации животных соответствующим правительственным субъектам.

Е. Рекомендации

Рекомендации в этом разделе в значительной степени основаны на контрольном перечне EWS множественным опасностям. При разработке законодательства и/или политики в отношении систем раннего предупреждения директивным органам рекомендуется ссылаться непосредственно на данный ресурс для получения более подробных указаний.

Системы раннего предупреждения

Для создания эффективной системы раннего предупреждения о многих опасных явлениях в законодательстве и/или политике должны быть четко определены роли и обязанности всех участников, участвующих в: накоплении знаний о риске бедствий; обнаружении, мониторинге, анализе и прогнозировании опасностей; и в составлении и выдаче ранних предупреждений. Закон и/или политика должны также устанавливать стандарты для систематического сбора, обмена и оценки информации о рисках и данных, касающихся опасностей, воздействий, уязвимостей и возможностей. Кроме того, закон/политика должны предусматривать создание координационных механизмов для всех соответствующих участников.

Что касается знаний о риске стихийных бедствий, то в законодательстве и/или политике должны быть предусмотрены картирование и оценка рисков для всех угроз во всех географических районах. Для оценки подверженности, уязвимости и потенциала людей, инфраструктуры и секторов экономики, которые могут пострадать от опасностей, необходимо провести оценку рисков. Закон и/или политика должны также предусматривать создание стандартизированного центрального хранилища всех знаний о риске бедствий. Что касается мониторинга и прогнозирования, законодательство и/или политика должны предусматривать мониторинг и прогнозирование всех опасностей во всех географических районах, а также требования к обмену информацией между различными техническими учреждениями и уровнями правительства. Кроме того, согласно закону должно выделяться достаточное финансирование для агентств по мониторингу и прогнозированию, чтобы они могли: получить высококачественное техническое оборудование; поддерживать и обновлять программное и аппаратное обеспечение; обучать и содержать высококвалифицированный

В отношении предупреждений закон и/или политика должны устанавливать стандартные процессы для формирования и выдачи предупреждений. Важно отметить, что по законодательству и/или политике, предупреждения должны содержать: информацию о воздействии (то есть информацию о том, как «может повести себя погода», а не только о том, «какая погода может быть»); и четкое практическое руководство (например, «эвакуировать», «укрыться»). Закон и/или политика должны также требовать от агентств, которые несут ответственность за выдачу предупреждений:

- использовать широкий спектр каналов связи для распространения предупреждений;
- разработать и внедрить механизмы обратной связи для проверки того, что предупреждения были получены; а также
- разработать и реализовать планы по охвату наиболее уязвимых и удаленных групп населения.

В дополнение к вышесказанному, закон должен обязывать частные телекоммуникационные компании распространять предупреждения по запросу и без оплаты.

Ранние действия на основе прогноза

В настоящее время не хватает литературы относительно роли основ законодательства и политики в отношении ранних действий, включая FbA.

Несмотря на вышесказанное, положительные результаты пилотных и небольших программ требуют серьезного рассмотрения вопроса о том, следует ли и каким образом использовать закон и/или политику для продвижения FbA. Директивные органы должны рассмотреть вопрос о разработке политики, которая формально принимает принцип «раннее предупреждение ранние меры» в качестве руководящего



принципа своих систем управления операциями в случае стихийных бедствий, и определить механизмы FbA в качестве ключевого инструмента для реализации этого принципа, а также обеспечить бюджетные ассигнования для FbA и полномочия на использование средств в ответ на триггеры, основанные на прогнозах.

Директивные органы должны также рассмотреть вопрос о том, чтобы требовать от соответствующих государственных субъектов разработки механизмов FBA. В целом, директивные органы должны стремиться к интегрированию FbA в существующие процессы планирования - например, путем обновления существующих планов действий в чрезвычайных ситуациях и СОП - вместо создания параллельных процессов.

ііі. Эвакуация людей

Закон и/или политика должны предписывать правительственным субъектам ГБР разрабатывать комплексные планы эвакуации, в которых указываются: маршруты эвакуации; виды транспорта для эвакуируемых (например, общественные или частные виды транспорта; воздушные, наземные или морские перевозки); расположение эвакуационных убежищ или назначенных безопасных районов; и роли и обязанности всех соответствующих правительственных и неправительственных субъектов. План эвакуации может быть отдельным документом или частью общего плана действий в чрезвычайных ситуациях. В целях обеспечения безопасности эвакуированных, закон должен требовать от лиц, ответственных за разработку планов эвакуации, ссылаться на карты опасностей и оценки рисков, особенно в отношении выбора маршрутов эвакуации и эвакуационных убежищ.

В законодательстве и/или политике должны быть четко указаны принципы и условия, при которых может осуществляться эвакуация, в частности обязательная эвакуация, с должным учетом гуманитарных принципов, прав человека и международных стандартов.

Закон и/или политика должны требовать, чтобы планы эвакуации содержали меры, обеспечивающие эвакуацию людей с ограниченной мобильностью. Данная категория людей включает (но не ограничивается) некоторых членов следующих групп: маленькие дети; пожилые люди; инвалиды; заключенные; и лица с ограниченным доступом к частному транспорту. Закон также должен требовать, чтобы больницы, школы, тюрьмы и дома престарелых разрабатывали свои собственные планы эвакуации.

Директивные органы должны также ссылаться на *Руководство MEND* как на полезный ресурс для разработки законодательства и политики в этой области. ³⁹³

iv. Эвакуация скота и домашних животных

Директивные органы должны рассмотреть возможность внесения поправок в закон, требующих от правительственных субъектов ГБР включать домашних животных и скот в планы эвакуации. В частности, они должны рассмотреть вопрос о том, чтобы на законодательной основе побудить правительственные субъекты ГБР заниматься планированием: размещение домашних животных в эвакуационных центрах или около них; временно дать доступ эвакуированному скоту на земельные территории и другие объекты; и оказание помощи людям в эвакуации животных при отсутствии у последних возможности для осуществления этого.

Закон должен предписывать предприятиям, имеющим большое количество скота, готовить планы эвакуации скота. Кроме того, директивные органы должны разработать и внедрить политику, направленную на то, чтобы побудить население составлять свои собственные планы эвакуации домашних животных и скота. Это может включать повышение осведомленности общественности и предоставление инструментов обучения и планирования.

5. Чрезвычайные положения(ЧП) и положение бедствия(ПБ)

А. Введение

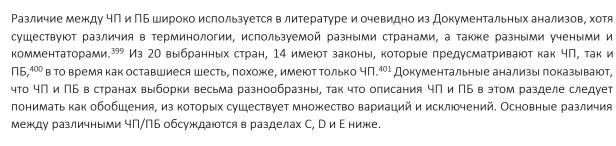
В этой главе рассматриваются положения об объявлении «чрезвычайного положения» (ЧП) или «состояния бедствия» (ПБ), которые являются общим правовым механизмом для инициирования реагирования на бедствия. В разделе В вводится различие между ЧП и ПБ и описываются основные различия между этими правовыми явлениями. Там также даются объяснения общей, основной функции ЧП/ПБ, которая должна вызвать переход к чрезвычайной правовой форме, в которой применяются специальные механизмы управления и доступны специальные полномочия правительства. В разделе С обсуждаются ключевые параметры полномочий ЧП/ПБ, которые включают триггер для полномочий, личность человека или организации, уполномоченной делать объявление, а также последствия подобного объявления. В разделе С описывается, как эти параметры полномочий ЧП/ПБ значительно различаются между странами, включенными в выборку. В разделе D обсуждаются ограничения прав и отступление от прав во время ЧП/ПБ, а в разделе E описываются ключевые типы мер защиты, которые могут использоваться для сохранения верховенства закона и для обеспечения прозрачности и подотчетности во время ЧП/ПБ. Раздел F предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разрабатывать или вносить поправки в законы, относящиеся к ЧП/ПБ, чтобы способствовать пропорциональному и специальному реагированию на различные степени и типы бедствий.

В. Чрезвычайное положение и состояние бедствия

Согласно ранее проведенным исследованиям МФОКК И КП, существует различие между «чрезвычайными положениями» (ЧП) и «состояниями бедствия» (ПБ). 394 Полномочия объявлять ЧП обычно устанавливаются конституцией страны и возлагаются на физических или юридических лиц на самом высоком правительственном уровне. ЧП, как правило, предназначены для экстремальных и непредвиденных ситуаций, которые в корне бросают вызов сложившемуся правопорядку. Соответственно, право объявлять ЧП часто основывается на существовании серьезной угрозы безопасности, общественному порядку или конституционному порядку. ЧП, скорее всего, будут вызваны стихийными бедствиями, такими как гражданская война или широко распространенные гражданские беспорядки, а не метеорологическими катастрофами, эпидемиями или промышленными авариями, но часто формулируются достаточно широко, чтобы включать любой вид бедствия. Эффект объявления ЧП обычно состоит в том, чтобы централизовать принятие решений и сформулировать специальные правительственные полномочия, которые иначе не существуют. Объявление ЧП часто также позволяет правительству ограничивать или даже отступать от конституционных прав и/или прав человека. 395

В отличие от ЧП, ПБ обычно устанавливаются законодательством, а не конституцией страны. Ключевое различие между ЧП и ПБ заключается в том, что ответственность за объявление ПБ часто возлагается на отраслевые правительственные субъекты, такие как национальное управление по борьбе со стихийными бедствиями, силовые службы или полиция. Результатом объявления ПБ обычно является активация планов управления операциями в случае бедствий, включая мобилизацию персонала и ресурсов. Как и в случае с ЧП, это может включать в себя формирование специальных механизмов управления и правительственных полномочий, которые иначе не существуют, такие как полномочия по эвакуации или карантину людей. Тем не менее, в отличие от ЧП, действия правительственных субъектов в рамках ПБ обычно более жестко ограничены и могут ограничиваться полномочиями или действиями, изложенными в законодательстве или планах по ликвидации последствий стихийных бедствий. 396

В большинстве бедствий более целесообразно объявлять ПБ, а не ЧП (при условии, что доступны обе формы). Это связано с тем, что большинство стихийных бедствий недостаточно серьезны, чтобы поставить под угрозу сложившийся правовой порядок или обеспечить централизацию принятия решений и вмешательство в конституционные права и права человека. У К сожалению, подавляющее большинство литературы сосредоточено на ЧП, а не на ПБ, и на «социальных» или «политических» ситуациях, таких как гражданская война или беспорядки, а не на других видах бедствий. З



Документальные анализы показывают, что различие между ЧП и ПБ не всегда является «четким» и что некоторые ЧП и ПБ не поддаются простой классификации. Обектвительно, можно утверждать, что, вместо того, чтобы включать два отдельных правовых явления, ЧП и ПБ выполняют одну и ту же широкую функцию. Объявление ЧП/ПБ вызывает «переход от нормального к чрезвычайному правовому режиму», при котором применяются специальные механизмы управления и доступны специальные полномочия правительства. Основное обоснование этого изменения заключается в том, что, если правительство не имеет доступа к специальным соглашениям и полномочиям, бедствие превысит возможности реагирования. О этой точки зрения, разница между ЧП и ПБ является разницей в степени, а не в типе. То есть, ЧП и ПБ одинаковы в том смысле, что оба инициируют изменение механизмов управления и правительственных полномочий, но они различаются по масштабу этих изменений. В дополнение к «переходу» на чрезвычайный правовой режим, объявление ЧП/ПБ может выполнять важную функцию общественной информации, сообщая о серьезности угрозы общественности и субъектам ГБР и, таким образом, побуждая их к реализации соответствующих мер по обеспечению готовности и реагирования.

В некоторых случаях объявление ЧП/ПБ может не иметь функции запуска специальных механизмов управления или правительственных полномочий. Этот тип объявления принципиально отличается от ПБ и ЧП, обсуждаемых в этой главе, потому что он не вызывает «перехода» на чрезвычайный правовой режим и вместо этого его лучше охарактеризовать как процедуру предупреждения или уведомления. Этот тип объявления может использоваться в обстоятельствах, когда бедствием можно управлять с использованием существующих механизмов управления и правительственных полномочий, но, тем не менее, важно уведомить общественность и других участников ГБР о ситуации, чтобы побудить их принять соответствующие меры. Данный тип объявления не является предметом данной главы.

Два основных международных обзора были проведены в отношении ЧП и ПБ: проект Организации американских государств на 2010-2011 годы, в рамках которого были подробно изучены двенадцать стран Карибского бассейна и проведен обзор широкого круга других юрисдикций (*обзор ОАГ*);⁴⁰⁷ и проект правительства Индии 2013 года по пересмотру Закона Индии об управлении рисками стихийных бедствий и углубленному изучению девяти других юрисдикций (*Обзор правительства Индии*).⁴⁰⁸ В обзоре правительства Индии рекомендуется использовать подход «один размер для всех», в соответствии с которым единственным правовым механизмом реагирования на бедствие является механизм ЧП, предназначенный для экстремальных ситуаций. ⁴⁰⁹ Напротив, и Обзор правительства Индии, и Обзор ОАГ согласны с тем, что государствам следует разрабатывать пропорциональные и адаптированные механизмы в законодательстве для различных степеней и типов риска, а не полагаться на полномочия и меры защиты высокого уровня. ⁴¹⁰ В Обзорах рекомендуется проводить различие между ЧП и ПБ и разрабатывать несколько различных ПБ для удовлетворения различных опасностей и потребностей в управлении стихийными бедствиями.

На практике эффективная система ЧП/ПБ может напоминать пирамиду с несколькими уровнями и каналами ПБ, соответствующими различным степеням и типам риска. Каждый следующий уровень пирамиды соответствует более серьезным или масштабным бедствиям, чем уровень, что ниже, и предоставляет правительству соответственно более широкие полномочия по реагированию на чрезвычайные ситуации. ЧП находится на вершине системы и предназначен для использования только в самых экстремальных и непредвиденных обстоятельствах. Пусковым механизмом для перехода от одного уровня пирамиды к уровню выше является степень, в которой потенциал правительства был превышен соответствующей катастрофой. Например, в Великобритании и австралийском штате Виктория большинство полномочий по управлению чрезвычайными ситуациями являются частью «нормальной» правовой системы; если

потенциал этих полномочий превышен, может быть объявлено одно из различных ПБ; и если этом потенциал будет превышен, правительство может в исключительных случаях объявить ЧП. Этот многоуровневый подход к ПБ/ЧП способствует пропорциональности, гарантируя, что изменения в правительственных полномочиях и механизмах управления соответствуют характеру и масштабам бедствия.

С. Ключевые уровни ЧП и ПБ

Документальные анализы и литературный обзор иллюстрируют, что существуют четыре ключевых уровня ПБ/ЧП: (i) сроки объявления ЧП/ПБ; (ii) инициирующий фактор объявления; (iii) личность лица или организации, уполномоченной сделать объявление; и (iv) юридические последствия объявления. В этом разделе подробно рассматривается каждый из этих четырех уровней.

і. Сроки объявления

Документальные анализы показывают, что в большинстве случаев юридические полномочия объявлять ЧП/ПБ (полномочия объявить) предназначены для использования в качестве реакции - то есть после того, как риск материализовался в виде стихийного бедствия или чрезвычайной ситуации. Однако есть возможность предусмотреть юридические полномочия объявить ЧП/ПБ заблаговременно, то есть до того, как конкретный риск материализуется в бедствие или чрезвычайную ситуацию. Действительно, в Обзоре ОАГ рекомендуется, чтобы в целях содействия упреждающим действиям полномочия ЧП/ПБ использовали широкое определение «бедствия», которое включает в себя «угрозу бедствия». Примером страны с заблаговременным объявлением являются США, где Закон Стаффорда позволяет губернаторам штатов и другим региональным властям запросить, чтобы президент заранее объявлял о чрезвычайном положении или о крупной катастрофе на основе предварительной оценки ущерба, которая учитывает ожидаемый объем ущерба и потенциал государства или региональных властей по управлению стихийными бедствиями.
413

Несмотря на то, что упреждающее объявление обеспечивают ценное преимущество в реагировании на бедствия, существуют неизбежные проблемы в концептуализации и оценке, когда риск достаточно вероятен, близок (как по времени, так и географически) и серьезен, чтобы оправдать упреждающее объявление. Некоторые угрозы, такие как экстремальные погодные явления, могут быть предсказаны с достаточно высокой степенью достоверности, обеспечивая тем самым четкую, объективную основу для упреждающего объявления. Другие угрозы, такие как террористические акты, не могут быть предсказаны с той же уверенностью или объективностью. Действительно, Брюс Акерман утверждал, что сложность установления факта существования «явной и существующей опасность» террористического акта создает реальный риск неправильного применения полномочий ЧП в данном контексте. Следовательно, юридический триггер для полномочия упреждающего объявления, возможно, должен быть адаптирован к различным типам риска, чтобы отразить различные типы информации и соображения, которые должны использоваться для оценки каждого типа риска.

і. Инициирующий фактор объявления

В литературе подчеркивается, что в законе важно четко указать инициирующий фактор или набор критериев, которые формируют полномочия по объявлению ЧП/ПБ. 416 Это служит для ограничения использования полномочий сделать объявление и обеспечивает надлежащую основу для последующего рассмотрения законодательными и/или судебными органами. Хотя четкий инициирующий фактор важен, существует риск принятия слишком узких или сложных инициирующих факторов или критериев. Эти риски включают в себя задержку в объявлении и производстве реакции из-за отсутствия ясности относительно того, допустимо ли делать объявление. 417 Например, отсутствие мер по борьбе с эпидемиями в режиме чрезвычайного положения в Либерии, в котором основное внимание уделяется войнам и гражданским беспорядкам, могло способствовать задержкам в реагировании на вспышку Эболы в 2014 году в этой стране. 418 Поэтому важно найти баланс между, с одной стороны, созданием конкретных правовых инициирующих факторов для ограничения правительственных чрезвычайных полномочий и, с другой стороны, сохранением достаточной гибкости для реагирования на серьезные и непредвиденные угрозы.



Документальные анализы показывают, что инициирующие факторы, которые дают возможность объявить ЧП/ПБ, значительно различаются в разных странах. Одна объединяющая особенность заключается в том, что все механизмы объявления в выбранных для анализа странах в той или иной форме ссылаются на *необходимость* внедрения ЧП/ПБ в данных обстоятельствах. Помимо этого, положения широко варьируются в зависимости от того, какие дополнительные критерии вводятся, если таковые имеются. Ниже приведены некоторые из распространенных инициирующих факторов или критериев.

- *Конкретное событие*: все страны выборки имеют полномочия сделать объявление, которые обусловлены наступлением конкретного события. Существует существенная разница в специфике этих событий, начиная от полномочий сделать объявление, которые формируются в результате «общего бедствия», 419 до тех, которые оживляются категориями событий, таких как «стихийные бедствия», 420 до тех, которые формируются конкретными типами событий (например наводнение, пожар). В четырнадцати из 20 стран выборки есть два или более типа ПБ/ЧП, которые применяются к различным типам событий. 22 В целом, наступление определенного события не является единственным условием для объявления ЧП/ПБ, и, кроме того, также применяется один или несколько из следующих критериев.
- Существующая угроза. Девять из 20 выбранных стран, имеют полномочия сделать объявление, которые основаны на существовании угрозы общественной безопасности, национальной безопасности, общественному порядку или конституционному порядку. 423 Этот тип инициирующего фактора чаще встречается в ЧП, но появляется в некоторых ПБ. 424 В той степени, в которой ЧП/ПБ обуславливается существующей угрозой для национальной безопасности, общественного порядка или конституционного порядка, возможно, что такой механизм с большей вероятностью был разработан и использован для таких бедствий, как гражданская война или гражданские беспорядки. Этот тип ЧП/ПБ также может быть применим в тех случаях, когда «стихийное бедствие» приводит к широко распространенным грабежам или насилию. 425
- *Недостаточный потенциал*: Десять из стран выборки имеют полномочия сделать объявление, которые явно основаны на бедствии, превышающем операционные и/или финансовые возможности обычной системы управления бедствиями. Общая формулировка заключается в том, чтобы национальное правительство было уполномочено объявлять ЧП/ПБ на том основании, что потенциал управления стихийными бедствиями в субнациональной юрисдикции превышен. Это действительно в Бразилии, Италии и Мексике, хотя потенциал это только один критерий или инициирующий фактор, означающий, что объявление не происходит автоматически, как только превышается субнациональный потенциал. Еще одна распространенная формулировка заключается в том, чтобы национальное правительство имело право объявлять национальные ЧП/ПБ, когда национальный потенциал по управлению стихийными бедствиями превышается и требуются международная помощь и/или принятие чрезвычайных мер. Объявлять национальный потенциал по управлению стихийными бедствиями превышается и требуются международная помощь и/или принятие чрезвычайных мер.
- Абсолютная потеря или ущерб. Четыре страны, включенных в выборку, имеют полномочия сделать объявление, основанные на абсолютной мере потери или ущерба, хотя пороговое значение и метод измерения потерь или ущерба варьируются в зависимости от страны. 429 В Кыргызстане и на Филиппинах, чтобы определить, достаточен ли масштаб бедствия для соответствующего объявления, власти должны оценить конкретные показатели потерь и ущерба, такие как общее количество жертв, ущерб значительным экономическим активам (например, процент уничтоженных рыбацких лодок) и географический масштаб бедствия. 430 Использование порогов абсолютных потерь и ущерба может повысить прозрачность и усилить доверие общественности к действительности объявлений. 431 Тем не менее, их также может быть трудно реализовать в разгар хаоса катастрофы.
- Запрос или рекомендация. Полномочия объявить положение в семи странах выборки предусматривают, что объявление ЧП/ПБ может быть сделано только по запросу или рекомендации определенного физического или юридического лица. Например, в австралийском штате Виктория, Парагвае и Южной Африке объявление ЧП/ПБ может быть сделано только по запросу или рекомендации агентства по борьбе со стихийными бедствиями. Налогичным образом, в Италии и Республике Корея национальные правительства могут объявлять ЧП/ПБ в отношении субнациональной юрисдикции, только если эта юрисдикция сначала запросила сделать объявление.

Документальные анализы иллюстрируют, что полномочия объявить положение стран выборки содержат много различных комбинаций и вариантов вышеуказанных критериев. ⁴³⁵ Это изменение отражает тот факт, что различные полномочия объявить положение предназначены для решения проблем различной степени и типов риска. Это также отражает тот факт, что полномочия объявить положение являются продуктом конкретной политической и конституционной системы каждой юрисдикции. В свете этого разнообразия невозможно строго прописать критерии, которые должны формировать полномочия объявить соответствующее положение. Тем не менее, как обсуждалось в начале этого раздела, важно, чтобы были четкие критерии для поддержки своевременного принятия решений и обеспечения возможности последующего пересмотра.

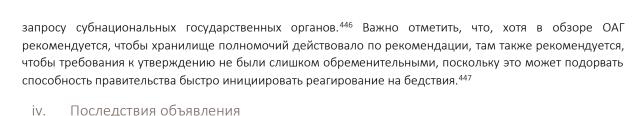
В некоторых обстоятельствах включение критериев, обуславливающих полномочия, в тот же документ, в котором прописываются сами полномочия, может быть невыполнимо. Это может, например, применяться к конституционным положениям, которые часто составляются на широких формулировках и не могут быть легко изменены. В этой ситуации критерии осуществления полномочий, тем не менее, должны быть четко определены в другом правовом документе. Чаба Кения предлагает хороший пример такого подхода. Конституция Кении уполномочивает президента объявлять чрезвычайное положение в отношении войны, вторжения, общего восстания, беспорядков, стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций общего характера, но только в том случае, если объявление «необходимо для удовлетворения обстоятельств, для которых объявлено чрезвычайное положение». Чаба уточнить, когда объявление может быть «необходимым», было разработано процедурное руководство, в котором стихийные бедствия классифицируются в соответствии с возможностями органов по управлению стихийными бедствиями, и уточняется, что конституционное ЧП может быть объявлено только в случае превышения национального потенциала и необходимости в применении международной помощи. 438

ііі. Хранилище полномочий объявить положение

В Документальных анализах указывается, что личность лица или организации, наделенных полномочиями объявлять ЧП/ПБ (т.е. хранилище полномочий), значительно различается между странами выборки и даже внутри стран выборки в зависимости от типа рассматриваемых ЧП/ПБ. ПБ, особенно те, которые создают более ограниченные и локализованные чрезвычайные полномочия, часто могут быть объявлены учреждениями по управлению стихийными бедствиями или полицией. С другой стороны, ЧП обычно выполняются физическими или юридическими лицами на самом высоком правительственном уровне.

В литературе подчеркивается, что для закона важно четко указывать физическое или юридическое лицо, которое уполномочено выполнять объявление ЧП/ПБ. Отсутствие ясности может привести к разногласиям относительно того, кто несет ответственность за объявление, или к задержке или невозможности в инициировании экстренного реагирования. Обзор ОАГ показал, что отсутствие ясности является реальной проблемой на практике: в некоторых странах было неясно, кто имеет полномочия объявлять ЧП/ПБ, и это отсутствие ясности распространялось даже на «конституционный» уровень ЧП самого высокого уровня. Документальные анализы также указывают, что это наблюдение относится к некоторым странам выборки. Для решения вышеупомянутых проблем Контрольный список ОАГ рекомендует, чтобы закон: (i) четко указывал, кто уполномочен совершать каждый тип объявления ЧП/ПБ; и (ii) установить иерархию должностных лиц, которые могут выполнять объявления каждого типа, чтобы предвидеть возможность того, что основное хранилище не сможет выполнить объявление соответствующего положения. Чаз

Контрольный список ОАГ рекомендует, чтобы в целях поощрения подотчетности и уменьшения произвола при принятии решений хранилище полномочий должно быть обязано «действовать на основании рекомендаций», таких как рекомендации соответствующих правительственных учреждений или законодательных органов. 444 Характер требования действовать по рекомендации будет в определенной степени зависеть от политической и конституционной системы юрисдикции. Как указывает Булмер, государства с парламентской системой правления имеют тенденцию полагаться на одобрение объявлений Кабинетом, в то время как государства с президентскими системами обычно ссылаются на решения президента, принятые после консультаций с законодательным органом и другими лидерами. 445 Федеральные системы имеют тенденцию требовать, чтобы хранилище действовало по рекомендации или



Как обсуждалось в разделе В выше, эффект объявления ЧП/ПБ должен вызвать переход к чрезвычайному правовому режиму, характеризуемому новыми механизмами управления и/или новыми правительственными полномочиями, которые иначе были недоступны. Что касается механизмов управления, некоторые из общих изменений - это централизация полномочий по принятию решений, приостановление определенных судебных постановлений или процедур и предоставление дополнительных и/или делегированных регулирующих полномочий. Элиот Булмер, однако, предложил, чтобы, насколько это возможно, необходимо избегать делегированных чрезвычайных регулирующих полномочий в пользу ускоренного законодательства, созданного в обычном порядке. 448 В более широком смысле, некоторые комментаторы предостерегают о тенденции концентрировать власть в исполнительной власти, а в федеральных системах - в центральной исполнительной власти во время чрезвычайных ситуаций. 449

Что касается чрезвычайных полномочий, относительно распространен факт того, что полномочия объявлять положения, особенно те, которые относятся к ЧП, предоставляют правительству полномочия принимать любые «необходимые» меры для реагирования на обстоятельства. Однако во всех чрезвычайных ситуациях, кроме самых экстремальных, более уместно наложить более строгие ограничения на чрезвычайные полномочия правительства. Брюс Акерман предлагает, что это может быть выполнено в «позитивном» и/или «негативном» виде: в позитивном подходе закон предусматривает ряд «специальных мер», которые могут быть приняты правительством во время ЧП/ПБ; и в негативном подходе закон предусматривает меры, которые правительство может не реализовать во время ЧП/ПБ. Чоли конституционный порядок юрисдикции, такие как конституционные поправки, референдумы, выборы или институциональные реформы. 451

Документальные анализы показывают, что «позитивный» подход более распространен среди стран выборки и что некоторые из наиболее распространенных типов чрезвычайных полномочий включают полномочия по принудительной эвакуации или карантину людей, а также по реквизиции, повреждению или уничтожению имущества. Документальные анализы также показывают, что законы некоторых стран отражают сочетание позитивного и негативного подхода. Например, в Казахстане закон устанавливает полный перечень чрезвычайных полномочий, включая полномочия по введению комендантского часа, эвакуации граждан из районов, подверженных опасности, и запрещению публичных собраний. 452 Точно так же в нем содержится список того, что правительству запрещено делать во время ЧП, включая внесение изменений в конституцию, проведение референдумов и проведение выборов. 453

Помимо инициирования специальных механизмов управления и правительственных полномочий, объявление ЧП/ПБ может иметь ряд других правовых и иных последствий, включая следующие.

- **Автоматические процедуры**: в некоторых юрисдикциях или ситуациях объявление ПБ или ЧП автоматически инициирует определенные заранее определенные меры регулирования. Например, на Филиппинах объявление о бедствии автоматически запускает контроль цен на товары первой необходимости и (пере)расчет средств на ремонт и модернизацию государственной инфраструктуры. 454
- *Международная помощь и займы*. В некоторых юрисдикциях или ситуациях объявление ПБ или ЧП на национальном уровне является предварительным условием для запроса международной помощи в случае стихийных бедствий. 455 Например, в Парагвае агентство по борьбе со стихийными бедствиями и министерство финансов могут сделать совместную объявление положения, когда национальный потенциал по борьбе со стихийными бедствиями превышен и страна желает обратиться за международными кредитами и помощью. 456

- Фискальные и другие ресурсы: общая функция объявления ЧП/ПБ заключается в предоставлении дополнительных ресурсов субъектам ГБР. В некоторых странах, включенных в выборку, есть специальные чрезвычайные фонды, которые предоставляются после объявления ЧП/ПБ. 457 Объявление положений может также позволять государствам принимать специальные финансовые или административные меры для перераспределения ресурсов, включая финансы и персонал, между государственными органами. 458
- Военные планы и военное положение: в некоторых юрисдикциях или ситуациях объявление ЧП/ПБ может стать стимулом для военных, чтобы они могли выполнять работу по оказанию помощи или осуществлять полицейские полномочия. Это может даже стать поводом для перехода к военному положению, когда военные принимают на себя контроль над обычными гражданскими функциями правительства. Среди стран выборки Мексика и Филиппины специально предусматривают размещение военных в ответ на объявленную катастрофу.

Документальные анализы показывают, что в некоторых странах, включенных в выборку, закон требует, чтобы объявление ЧП/ПБ предусматривало определенные конкретные детали, такие как: правовая и фактическая основа, территориальный охват и продолжительность объявления; чрезвычайные полномочия, которые будут доступны правительству во время ЧП/ПБ; и/или степень, в которой правительство может ограничивать или отступать от существующих законов, прав или демократических процедур во время ЧП/ПБ. Чалия представляет пример передовой практики в этом отношении. В Италии Совет министров может, по просьбе пострадавших регионов, объявить ЧП посредством резолюции. В резолюции должны быть указаны продолжительность и территориальный охват ЧП, а также объем и пределы полномочий, предоставленных начальнику гражданской обороны для издания специальных правил (ordinanza). В резолюции должна быть указана степень, в которой ordinanza может отступать от существующего закона, и при издании ordinanza с этой целью начальник гражданской обороны должен четко указать положения отступа и причины отступления. Чало начальник гражданской обороны должен четко указать положения отступа и причины отступления. Объявления и меры, принимаемые во время ЧП или ПБ, тем самым оказывая давление на директивные органы, чтобы они тщательно рассмотрели и обосновали свои действия.

D. Права человека: Ограничение и отступление

В литературном обзоре и документальных анализах указывается, что закон часто разрешает правительству ограничивать права или отступать от основных права во время ЧП/ПБ. 461 Ограничение права относится к ограничению пользования правом в преследовании законной цели и в пределах границ, предусмотренных документом, который устанавливает право. 462 Ограничение права допустимо в «обычное» время, а не только во время чрезвычайной ситуации. Напротив, отступление от права допустимо только в чрезвычайных ситуациях и по этой причине иногда называется «чрезвычайным ограничением». 463 Отступление от прав, как правило, регулируется отдельным положением в документах по правам человека, которое предусматривает, что полное и эффективное использование прав в документе может быть ограничено только в случае необходимости в чрезвычайной ситуации. 464

Различие между ограничением и отступлением является вопросом степени, то есть ограничения и отступления занимают разные части единого спектра, который варьируется от низкой до высокой степени ограничения прав. Комитет по правам человека считает, что ограничения, а не отступления от прав, вероятно, будут достаточными для большинства мер реагирования на бедствия. Например, многие комментаторы отмечают, что ограничения свободы передвижения, предназначенные для ограничения числа людей, выезжающих в районы, пострадавшие от стихийных бедствий, могут представлять собой законное ограничение права на свободу передвижения в соответствии со статьей 12(3) Конвенции. МПГПП, а не отступление от данного права, при условии, что ограничение соответствует принципу необходимости.

Различные правовые инструменты используют разные формулировки, чтобы указать, когда допускаются отступления или ограничения. Некоторые из наиболее распространенных формулировок состоят в том, что отступления или ограничения допустимы для сохранения «общественного порядка», «национальной безопасности» или «общественного здоровья и нравственности» или просто «при необходимости». 468



Некоторые права не могут быть ограничены или от них нельзя отступить в какой-либо степени. Эти «абсолютные» права включают (но не ограничиваются ими): право на жизнь; права не подвергаться пыткам или рабству; и право на признание перед законом. 469 Комитет ООН по правам человека также указывает, что следующее является нерушимыми гуманитарными принципами: гуманное обращение с лицами, лишенными свободы; запреты на захват заложников и непризнанное лишение свободы; защита прав меньшинств и недискриминация; запрет пропаганды войн или национальной, расовой или религиозной ненависти; и достаточные меры защиты и процессуальные гарантии в судебной системе для сохранения правопорядка. 470

Критерий «необходимости» является почти универсальным требованием для ограничения или отступления от прав человека, как в соответствии с международным правом прав человека и внутренним законодательством. Критерий необходимости предусматривает, что ограничения и отступления от прав допускаются только в той мере, в какой это необходимо для достижения соответствующей цели или задачи. Международное право, литература и государственная практика наполнили эту туманную концепцию смыслом и структурой. Существует общее согласие, что «необходимый» означает не просто «удобный», а скорее означает отсутствие альтернативных мер для достижения соответствующей цели или задачи. В соответствии с Сиракузскими принципами, касающихся положений об ограничении и отступлении в Международном пакте о гражданских и политических правах (Сиракузские принципы), необходимость также означает, что предполагаемые действия должны быть соразмерны законной цели и как можно менее ограничительными. ⁴⁷¹ Другим важным моментом является то, что критерий «необходимости» не предоставляет директивным органам неограниченную свободу действий, основанную на их субъективных взглядах.⁴⁷² Вместо этого, согласно *Сиракузских принципов*, оценка необходимости должна проводиться на основе объективных соображений, и любые ограничения не могут применяться произвольным или дискриминационным образом. ⁴⁷³ Концепция «необходимости» лежит в основе нескольких других аспектов ЧП/ПБ. Она обычно используется в качестве критерия для определения того, когда ЧП/ПБ может быть объявлено, расширено или прекращено, а также для принятия решения о характере чрезвычайных полномочий правительства. В той мере, в которой «необходимость» используется в качестве критерия для этих других аспектов ЧП/ПБ, вышеприведенные комментарии в равной степени применимы.

В девяти странах из выборки есть законы, которые прямо разрешают ограничение прав или отступление от прав человека во время ЧП и/или ПБ. 474 Еще пять стран из выборки предоставляют хранилищу чрезвычайных полномочий широкие полномочия для принятия всех «необходимых» мер, что в зависимости от обстоятельств может повлечь за собой принятие мер, ограничивающих права человека. 475 В остальных странах, включенных в выборку, закон предоставляет правительству чрезвычайные полномочия, которые могут ограничивать права человека, такие как полномочия контролировать движение во время ЧП/ПБ. 476 Документальные анализы не дают аналитики относительно того, соответствуют ли законы выбранных стран международным принципам прав человека в отношении ограничения прав и отступления от прав. В любом случае, даже если положение, разрешающее ограничение или отступление от прав, соответствует международному праву прав человека, это не гарантирует, что оно будет применяться в соответствии с международным правом прав человека. Напротив, положения, санкционирующие ограничение или отступление, по самой своей природе создают относительно широкие полномочия, которые допускают злоупотребления. Необходимы дальнейшие исследования, чтобы лучше понять, насколько законодательство и практика в этой области соответствуют международному праву прав человека.

Е. Меры защиты

В литературе подчеркивается, что во время ЧП/ПБ жизненно важно иметь «меры защиты», чтобы поддерживать верховенство закона, сохранять демократические институты и процессы, защищать права человека и содействовать прозрачности и подотчетности правительства. В этом разделе обсуждаются основные типы мер защиты, которые могут быть реализованы во время ЧП/ПБ.

i. Контроль и пересмотр

В литературе существует общее согласие с тем, что прохождение всех решений ветви власти, ответственной за объявление и администрирование ЧП/ПБ (обычно исполнительная ветвь), через контроль и пересмотр остальных ветвей власти (обычно законодательная и судебная власть). 477 «Контроль» в этом контексте относится к широкому кругу механизмов, от требований к отчетности до прямого контроля.⁴⁷⁸ Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами определил следующие семь вопросов, которые судебная власть и/или законодательный орган должны учитывать при контроле или пересмотре решений или действий, касающихся ЧП/ПБ:

- **Временность**: надлежащие временные рамки для принятия чрезвычайных мер;
- *Исключительная угроза*: исключительный характер риска;
- Объявление: надлежащая процедура, включая ратификацию и уведомления;
- Коммуникация: эффективная коммуникация с общественностью и с соответствующими другими ветвями власти, а также с международными организациями;
- *Пропорциональность*: соответствующая сфера мер, принятых во время ЧП/ПБ;
- Законность: соблюдение внутреннего и международного права; а также
- **Нематериальность:** важность отсутствия отступлений от абсолютных прав. 479

Законодательный надзор

В некоторых юрисдикциях требуется законодательная ратификация для вступления в силу объявления ЧП/ПБ, хотя Обзор ОАГ предупреждает, что это может привести к неоправданной задержке. ⁴⁸⁰ Чаще всего, ратификация может потребоваться после того, как объявление было сделано с помощью положений, предусматривающих, что ЧП/ПБ и меры, принятые в соответствии с ним, утратят силу, если законодательное утверждение не будет предоставлено в течение определенного периода времени. Периоды времени широко варьируются от 24 часов на Фиджи до 120 дней в Бангладеш. 481 Некоторые страны предоставляют более длительные периоды, когда парламент не заседает, или предусматривают, что одобрение должно быть сделано на следующей сессии парламента. ⁴⁸² В некоторых юрисдикциях достаточно регулярных парламентских резолюций, в то время как в других требуется особое большинство, включая квалифицированное большинство и/или двухпалатное согласие. ⁴⁸³ В некоторых юрисдикциях создаются специальные парламентские комитеты с руководящими и надзорными функциями. 484

Также законодательный орган имеет право расширять или изменять ЧП/ПБ, когда ему предлагается рассмотреть объявление положений.⁴⁸⁵ Это решение должно приниматься в соответствии с теми же принципами, которыми руководствуется первоначальное объявление, и должно учитывать, достаточны ли обычные юридические полномочия для реагирования на бедствия. Если это так, расширение «ЧП/ПБ» не является «необходимым», и его следует прекратить. 486 Брюс Акерман предложил механизм «эскалатора квалифицированного большинства», в соответствии с которым первоначальное одобрение может быть получено простым большинством, но последующие пересмотры потребуют удовлетворения все более требовательных значений квалифицированного большинства (например, 65%, затем 75%).⁴⁸⁷

Судебный надзор

Механизмы ЧП/ПБ являются правовыми мерами и, как таковые, должны пересматриваться судебной властью, хотя исключительный характер ЧП и ПБ может требовать особых оговорок относительно юрисдикции и эффекта пересмотра.⁴⁸⁸ *Парижские Минимальные стандарты прав человека* в Международном правовой ассоциации настаивают на том, что суды должны иметь юрисдикцию для определения:

- соответствия объявления чрезвычайных положений и законодательства закону с точки зрения процедур и условий, а также соразмерность и необходимость;
- законности и правильности принятия правовых документов, разрешающих ограничения и отступления от прав;
- нарушаются ли какие-либо неотменяемые права; а также
- продолжают ли действовать законы вне чрезвычайных мер, с презумпцией того, что они действуют, если явно не отменены. 489

На практике существует два основных способа предоставления вышеуказанной юрисдикции судебной власти. Во-первых, закон может требовать, чтобы исполнительная ветвь власти обращалась в судебные органы для утверждения определенных конкретных решений или действий. Например, в Эквадоре объявление ЧП должно быть подано в Конституционный суд, который должен вынести заключение о конституционности объявления и предписанных в ней чрезвычайных мерах. ⁴⁹⁰ Во-вторых, закон может разрешать лицам или организациям, которые утверждают, что были затронуты решением или действием, касающимся ЧП, обращаться в суд для определения законности этого решения или действия. ⁴⁹¹ Для того чтобы судебный надзор мог защищать права человека, судебные органы должны иметь возможность исправлять нарушения, налагая штрафы на правительственные субъекты и/или отдавая распоряжения о компенсации. ⁴⁹² Однако в Обзоре ОАГ было установлено, что, хотя наказания за несоблюдение чрезвычайных мер частными лицами широко распространены, штрафы за несоблюдение установленных требований, включая неконституционные или иным образом незаконные чрезвычайные меры, «часто отсутствуют». ⁴⁹³

іі. Другие меры защиты

В дополнение к законодательному и судебному надзору, следующие меры могут также служить ценными мерами защиты во время ЧП/ПБ:

- установление временного ограничения для ЧП/ПБ, чтобы оно автоматически переставало действовать спустя определенный период времени, если не продлено (или если не ратифицировано, в случае необходимости ратификации);⁴⁹⁴
- предоставление уведомления о ЧП/ПБ «самой широкой аудитории», вместо обычной публикации объявления в публичном реестре законов и решений; 495
- уведомление соответствующих международных организаций, включая Комитет ООН по правам человека и региональные договорные органы; 496 а также
- обучение государственных участников ГБР допустимому ограничению и отступлению от прав человека в чрезвычайных ситуациях. 497

F. Рекомендации

і. Чрезвычайное положение (ЧП) и Состояние бедствия (ПБ)

Директивные органы должны разработать ряд ПБ, которые являются пропорциональными и адаптированными к разным степеням и типам риска, особенно в отношении рисков, которые широко распространены в их юрисдикции. Эффективная система может напоминать пирамиду с множеством уровней ПБ, ведущих к ЧП, которое расположено на самой вершине. ЧП предназначено для использования в ситуациях насилия или конфликта и только в самых исключительных, масштабных и непредвиденных бедствиях. Каждый уровень пирамиды должен соответствовать более серьезным или масштабным бедствиям, чем уровень, расположенный ниже, и предоставлять правительству соответственно более широкие полномочия по реагированию на чрезвычайные ситуации. Самым низким уровнем пирамиды могут быть высокоспециализированные ПБ, которые предоставляют местным органам власти и/или отраслевым агентствам полномочия реагировать на относительно распространенные и/или мелкие бедствия, не нарушая прав человека. Этот многоуровневый подход к ПБ/ЧП способствует пропорциональности, гарантируя, что изменения в правительственных полномочиях и механизмах управления соответствуют характеру и масштабам бедствия. Кроме того, данный подход сводит к минимуму применение широких правительственных полномочий, которые могут поставить под угрозу верховенство права, демократические институты и права человека.

іі. Уровни ЧП и ПБ

Крайне важно, чтобы в законах, регулирующих ЧП/ПБ, были четко определены: (i) юридический(-е) инициирующий(-е) фактор(-ы) для объявления; (ii) физическое или юридическое лицо, которое несет ответственность за объявление положений (то есть хранилище полномочия объявлять положения); (iii) последствия объявления; и (iv) когда может быть сделано объявление (то есть превентивно или только после бедствия).

• **Юридический(-е) инициирующий(-е) фактор(-ы):** Юридический(-е) инициирующий(-е) фактор(-ы) для объявления каждого типа ЧП/ПБ должны быть адаптированы к степеням и типам бедствий, для

Многострановой сводный отчет

работы с которыми ЧП/ПБ предназначены. Может быть целесообразно, чтобы юридический инициирующий фактор для ЧП был широко сформулирован, чтобы предоставить правительству достаточную гибкость для реагирования на исключительные и непредвиденные события. ПБ особенно ПБ более низкого порядка - должны иметь гораздо более точные инициирующие факторы, чтобы ограничить полномочия объявлять ПБ и обеспечить основу для последующего пересмотра.

- Хранилище: Закон должен четко указывать, кто уполномочен делать каждый тип объявления ЧП/ПБ. Следует также установить иерархию должностных лиц, которые могут делать объявления каждого типа, чтобы предвидеть возможность того, что основное хранилище не сможет сделать объявление. Директивные органы должны рассмотреть вопрос о введении в хранилище требования «действовать по рекомендации» или «по запросу» другого субъекта (например, учреждений по борьбе со стихийными бедствиями или субнациональных правительств). Этот тип требования исключает концентрацию власти в руках одного лица или организации. Это может также сохранить автономию субнациональных юрисдикций и придать соответствующий вес опыту соответствующих отраслевых учреждений.
- Последствия: в законе должны быть четко определены механизмы управления и полномочия правительства, возникающие после объявления ЧП/ПБ. Как правило, желательно, чтобы был заранее определенный, точный и исчерпывающий список таких правительственных полномочий. Тем не менее, для ЧП и ПБ более высокого порядка для правительства может быть целесообразным сохранять большую гибкость в определении объема своих чрезвычайных полномочий во время чрезвычайной ситуации с учетом мер безопасности, обсуждаемых ниже. Даже для ЧП и ПБ высшего порядка закон должен запрещать правительству предпринимать действия, которые могут подорвать целостность политического и конституционного порядка юрисдикции (например, конституционные поправки, референдумы, выборы).
- Сроки: чтобы реализовать упреждающие действия, закон должен разрешать делать объявления ЧП/ПБ, когда риск еще не материализован, но является непосредственным (как во временном, так и в географическом отношении), с высокой вероятностью возникновения и ожидаемым сильным воздействием. Это может быть достигнуто путем использования широкого определения понятия «бедствия», которое включает в себя «угрозу бедствия», или путем создания отдельной упреждающей ветви власти, наделенной правом объявлять соответствующие положения.

Закон должен требовать объявления ЧП, чтобы установить правовую основу, территориальный охват и продолжительность объявления, а также чрезвычайные полномочия, которые будут доступны правительству во время ЧП/ПБ. Кроме того, закон должен требовать, чтобы правительство уведомляло об объявлении ЧП/ПБ как можно более широкой аудитории, а не просто публиковало его в публичном реестре законов и решений.

iii. Меры защиты и права человека

Жизненно важно, чтобы во время ЧП/ПБ действовали меры защиты для обеспечения прозрачности и подотчетности правительства, поддержания верховенства закона, сохранения демократических институтов и защиты прав человека.

Законы, регулирующие ЧП/ПБ, должны разрешать правительству ограничивать права или отступать от прав только в той степени, в которой это допускается международным правом прав человека. Кроме того, судебная власть должна обладать юрисдикцией для определения того, являются ли: правовые документы, разрешающие ограничения и отступления от прав, законными и должным образом введенными в действие; и были ли нарушены какие-либо неотменяемые права.

Закон должен предусматривать судебный и/или законодательный надзор за ЧП и ПБ высокого порядка в отношении: первоначального объявления ЧП/ПБ (включая любые полномочия, указанные в нем); решения или действия, предпринятые во время ЧП/ПБ; и любое решение о продлении или прекращении ЧП/ПБ. Судебный или законодательный надзор может принимать форму:

требования получения законодательного или судебного одобрения объявления ЧП/ПБ и решений или действий, предпринятых во время ЧП/ПБ;

Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

- законодательных полномочий по изменению или прекращению ЧП/ПБ, включая полномочия по внесению поправок в такие детали, как географический охват, период времени и чрезвычайные полномочия; и/или
- судебных полномочий объявлять ЧП/ПБ, а также решения или действия, предпринятые во время ЧП/ПБ, незаконными и издавать соответствующие распоряжения для исправления такой незаконности (например, объявление недействительности, штрафы, компенсации).

В дополнение к законодательному и/или судебному надзору директивным органам следует рассмотреть вопрос о введении срока, предусматривающего автоматическое прекращение ЧП/ПБ по истечении определенного периода, если только ЧП/ПБ не был продлен утверждением судебных и/или законодательных органов.

iv. Критерий необходимости

Понятие «необходимости» обычно используется в качестве критерия для определения: когда может быть объявлено ЧП/ПБ; какие чрезвычайные полномочия доступны; может ли ЧП/ПБ быть продлено или прекращено; и могут ли права человека быть ограничены или возможно ли отступить от них. Насколько это возможно, закон не должен использовать «необходимость» в качестве единственного критерия для такого рода решений, поскольку это создает относительно неограниченные полномочия по принятию решений, которые подвержены злоупотреблениям. Вместо этого закон должен дополнять критерий «необходимости» дополнительными критериями. Кроме того, закон должен прямо предусматривать, что «необходимость» требует отсутствия альтернативных мер для достижения соответствующей цели, а предполагаемая мера должна быть пропорциональна соответствующей цели.

6. Юридические средства

А. Введение

В этой главе рассматривается, имеют ли гуманитарные организации, как иностранные, так и отечественные, необходимые юридические возможности для проведения мероприятий по обеспечению готовности и реагированию. В главе рассматривается вопрос о том, обеспечены ли все участники надлежащим признанием, защитой и привилегиями, необходимыми для эффективного содействия готовности к бедствиям и реагированию на них. В разделе В рассматриваются волонтеры, а также предусмотрено ли в законодательстве вопросы здоровья, безопасности, страхования, ответственности и других важных юридических вопросов, с которыми сталкиваются волонтеры. Раздел С касается лицензирования и вопроса относительно того, разрешает ли закон персоналу по оказанию чрезвычайной помощи, например медицинскому персоналу, оказывать помощь в чрезвычайных ситуациях через субнациональные и национальные границы. В разделе D обсуждается вопрос об освобождении от налогов и о том, предоставляются ли они в случае действий по оказанию помощи, и применяются ли они как к действиям по обеспечению готовности, так и к действиям по реагированию. В разделе Е описываются виды защиты от ответственности, которые могут быть предоставлены спасательному персоналу, включая добровольцев, и предоставляются ли организациям меры защиты от ответственности на законодательной основе. В разделе F рассматривается новая и становящаяся все более актуальной проблема беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) и их регулирование, включая регистрацию, выполнение полетов, использование воздушного пространства и страхование. В разделе Н рассматриваются требования к управлению данными и конфиденциальности данных. В разделе G содержатся рекомендации для директивных органов о способах обеспечения наличия соответствующих юридических средств для облегчения гуманитарной деятельности как в случае стихийных бедствий, так и в плане готовности.

В. Добровольцы

Добровольцы являются важной частью многих мер реагирования на стихийные бедствия, и все же они могут столкнуться с множеством неопределенностей при предоставлении услуг в чрезвычайных ситуациях. Правовые вопросы включают в себя серьезную обеспокоенность проблемами со здоровьем и безопасностью, а также вопросы, касающиеся страхования, ответственности и трудоустройства. Однако правовой контекст, касающийся использования и роли добровольцев в бедствиях, варьируется от базового отсутствия ясности в отношении определения и объема добровольчества, до правовых барьеров, которые могут запрещать или ограничивать деятельность добровольцев, и необходимости обеспечить надлежащую подготовку и управление (в том числе вознаграждением и суточными) добровольцами.

Документальные анализы показывают, что две трети стран по крайней мере признают, что добровольцы являются особой категорией участников реагирования на бедствия. Во многих случаях это признание является частью поощрения социального участия в реагировании на стихийные бедствия, и добровольцы иногда рассматриваются вместе с частным сектором как социальный сектор, который можно мобилизовать в ответ на стихийные бедствия. Как отмечается в литературном обзоре, это согласуется с более широким отношением к добровольцам и добровольчеству как социальной силе. Например, в *отчете о состоянии добровольчества в мире за 2015 год* обсуждается волонтерство в контексте «преобразования управления», в котором делается вывод о том, что для обеспечения максимального вклада добровольцев в «общее благо» необходима благоприятная правовая и нормативная среда для добровольчества. 498 В этом контексте общих предписаний для поощрения участия добровольцев Межпарламентский союз совместно с Программой добровольцев Организации Объединенных Наций и МФОКК И КП разработали *Инструкцию о добровольчестве и законодательстве*, 499 в которой изложены законы, которые могут оказывать влияние на добровольцев, в том числе трудовое право, налоговое право, законы о социальном обеспечении, иммиграционное законодательство и нормативно-правовая база для некоммерческих или благотворительных организаций.

Документальные анализы показывают, что помимо общего признания того, что добровольцы могут внести свой вклад в реагирование на стихийные бедствия, гораздо меньше стран приняли законодательные меры



Одна из областей, которую, как показывают Документальные анализы, большое количество стран предусматривают непосредственно в своих правовых рамках по реагированию на стихийные бедствия - это обучение добровольцев. Они включают в себя определение уровня правительства, ответственного за подготовку добровольцев по реагированию на стихийные бедствия, 505 а также определение ожиданий и требований для обучения добровольцев. В Документальных анализах указывается на законодательный статус национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца прямо или косвенно в рамках контекста, в котором роль волонтеров часто рассматривается.

Обзор литературы привлекает внимание к возникающей проблеме, которая еще больше усложняет роль добровольцев в реагировании на бедствия, и это возрастающая роль неформальных добровольцев, то есть тех, которые не связаны с гуманитарными или другими организациями. 507 Есть некоторые аргументы в пользу того, что неформальные добровольцы этого типа в целом станут играть более значимую роль, учитывая масштабы риска бедствий из-за роста населения, развития городов и изменения климата.

С. Лицензирование

Требования профессионального лицензирования могут стать серьезным препятствием для способности профессионалов оказывать помощь в чрезвычайных ситуациях, особенно для медицинских работников, как в международном контексте, когда профессионалов привозят из одной страны в другую, так и в субнациональных контекстах, где профессиональное регулирование часто не признается через государственные или местные границы.

Большая часть обсуждения профессионального лицензирования, которое проходило в контексте внутреннего бедствия, была связана с медицинскими работниками в таких вопросах, как права на предоставление медицинской помощи и выдачу рецептов, а также вопросы ответственности и медицинского страхования. Однако аналогичные проблемы могут также относиться к другим типам специалистов, участвующим в ликвидации последствий стихийных бедствий, таким как инженеры, инспекторы зданий и учителя.

В Документальных анализах отмечается, что признание медицинских работников не считается существенным препятствием для реагирования на бедствия в подавляющем большинстве стран. Тем не менее, можно разумно предположить, что это в большей степени относится к федеральным государствам, где требования к медицинскому лицензированию различаются в разных штатах, таких как США, как описано ниже. Хотя этот вопрос не рассматривается в отношении четырех стран, включенных в документальный анализ, в пятнадцати из двадцати стран, представленных в отчете, признание медицинских работников является либо национальным вопросом, либо существует автоматическое признание через субнациональные границы. В одном случае конкретная проблема вхождения медицинских работников и их признания в контексте реагирования на стихийные бедствия рассматривается в правовой базе. 508 Кроме того, по крайней мере три страны в своем законодательстве по реагированию на стихийные бедствия конкретно ссылаются на вопрос признания медицинских работников, участвующих в реагировании на стихийные бедствия.

Большая часть литературы по профессиональному лицензированию связана с множеством вопросов, которые возникли и обсуждались в США в связи с межгосударственным регулированием медицинских

Многострановой сводный отчет

работников, включая вопросы, возникшие в ответ на ураганы «Катрина» и «Рита». ⁵¹⁰ Способы, с помощью которых объявление чрезвычайной ситуации может быть использовано в качестве триггера для отмены нормативных барьеров для признания лицензий на медицинское обслуживание, были довольно подробно рассмотрены Институтом медицины США. ⁵¹¹

D. Налоговые льготы

Налогообложение может значительно истощить возможности национальных участников по обеспечению столь необходимой помощи в случае стихийных бедствий, особенно когда налоги, такие как налог на добавленную стоимость (НДС) и таможенные пошлины, непосредственно налагаются на закупки и импорт товаров и оборудования для оказания помощи. Налоговые льготы могут также использоваться в интересах домашних хозяйств, предприятий и других субъектов, которые пострадали от стихийного бедствия, в рамках оказания чрезвычайной помощи и восстановления.

Литературный обзор показывает, что роли закона в отношении вопроса об освобождении от уплаты налогов уделяется мало внимания. Наиболее значимым ресурсом обзора является публикация МФОКК И КП «Правовое регулирование в области ликвидации последствий стихийных бедствий и ответных мер на эпидемию», ⁵¹³ а также объем работы, касающейся МПРБ, хотя этот объем работы сосредоточен в основном на международном реагировании. Несмотря на отсутствие упоминаний в литературе, Документальные анализы показывают, что правительства проявляют активность в законодательстве в ряде областей.

Что касается освобождения от налогов относительно товаров, оборудования и имущества, используемых для реагирования на бедствия, из восемнадцати стран, представленных в Документальных анализах, где имеются данные, только три страны не предусматривают освобождение от налогов. ⁵¹⁴ Тем не менее, как обзор литературы, так и документальный анализ показывают, что существуют несоответствия в том, как эта проблема рассматривается в разных странах. Например, в некоторых странах исключения в отношении деятельности и товаров, связанных с бедствиями, охватываются только как часть исключений, применимых к некоммерческим неправительственным организациям, а не как общее правило, ⁵¹⁵ и многие положения применяются только к реагированию на бедствия, а не к готовности.

Результаты показывают, что для национальных обществ и неправительственных организаций (НПО) характерно извлекать выгоду из той или иной формы налоговых льгот в качестве некоммерческих организаций, однако часто встречаются несоответствия в типах предоставляемых льгот или отсутствие ясности в применимых национальных законах или правилах. ⁵¹⁶ Ряд стран также имеют специальные налоговые положения, применимые к национальным обществам, помимо положений, установленных для НПО в более общем плане, так что их деятельность, будь то в отношении реагирования на бедствия или обеспечения готовности к бедствиям, освобождается от налогообложения. ⁵¹⁷

Большинство стран в Документальных анализах сформулировали ряд других положений об освобождении от налогообложения в отношении стихийных бедствий, принятых в нескольких формах. Были предприняты некоторые попытки создать налоговые режимы, которые позволят уменьшить налогооблагаемый доход физических лиц для покрытия убытков, вызванных стихийными бедствиями 518 или позволить органам местного самоуправления предоставлять налоговые льготы в ответ на конкретные стихийные бедствия, такие как наводнения. Существует также значительная группа стран, которые стремились обеспечить, чтобы оказание помощи в случае стихийных бедствий было явно освобождено от импортных пошлин и других форм налогообложения. Опять же, однако, такие меры разнообразны и специфичны для конкретной страны и требуют дальнейшего изучения, чтобы определить их применимость в более общем плане.

Е. Ответственность

Одной из основных проблем, влияющих на реагирование на стихийные бедствия и готовность персонала, будь то профессионалы или добровольцы, является вопрос ответственности. Страх ответственности может служить сдерживающим фактором для готовности отдельных лиц и организаций участвовать в жизненно важной гуманитарной деятельности или, в качестве альтернативы, может служить стимулом для

должностных лиц действовать там, где может возникнуть ответственность за невыполнение определенных обязанностей. В Документальных анализах отмечен ряд областей, где может возникнуть риск ответственности:

- уголовная и гражданско-правовая ответственность за различные действия или бездействие в отношении предотвращения стихийных бедствий и реагирования на них⁵²¹
- ответственность за посторонних лиц, оказывающих помощь и спасение, если нет законов доброго самаритянина или подобных им⁵²²
- медицинская халатность (как уголовная, так и гражданская)
- ответственность за дорожно-транспортные происшествия или аварии, связанные с техникой, в ходе деятельности, связанной с бедствиями, повлекшей за собой гибель людей, телесные повреждения или материальный ущерб;
- ответственность за компенсацию частным лицам или государственным учреждениям за использование их земли, транспортных средств, помещений и любой ущерб, нанесенный им, если все вышеуказанное используется в операции по реагированию на чрезвычайные ситуации;
- ответственность за ущерб окружающей среде;
- потенциальная ответственность за травмы, гибель людей или повреждение личного имущества сотрудников по оказанию помощи, работающих под их руководством (персонал и волонтеры);
- дополнительная ответственность за ущерб или травмы, причиненные таким персоналом по оказанию помощи (будь то умышленное, небрежное или случайное); а также
- прямая ответственность за случаи смерти, травмы или потери имущества, вызванные опасностью, если правительство не выполнило обязанности по соблюдению осторожности, например, не приняло превентивные меры в отношении разумно предсказуемой опасности, не выпустило своевременные и эффективные предупреждения, несвоевременно и ненадлежащим образом отреагировало, и проигнорировало необходимость использоваться меры реагирования с целью избежать ненужного потенциального ущерб.

Кроме того, повышенная чувствительность, создаваемая ситуациями бедствий, может влиять на общественное восприятие риска, связанного с предупреждениями о бедствиях и адекватностью реагирования, что приводит к спорам, необоснованным возложениям вины и обвинениям, что еще больше усугубляет проблемы ответственности.

В литературе высказывается предположение, что средства защиты от ответственности, как правило, применяются непоследовательно или не применяются вообще, и большая часть существующей информации поступает из развитых стран. В то время как некоторые положения об иммунитете от судебного преследования включены в национальные законы о УРБ, другие вопросы ответственности рассматриваются в гораздо более широком спектре законодательства. Некоторые страны также связаны принципами общего права по таким вопросам, как обязанность соблюдать осторожность, халатность и общественные интересы, которые в некоторых случаях могут повлиять на способность ограничивать ответственность посредством законодательства. В этом контексте Документальные анализы искали конкретную информацию о том, предусматривает ли национальное законодательство меры защиты от ответственности для персонала, занимающегося спасением и оказанием помощи при бедствиях, включая добровольцев, и предоставляется ли аналогичная защита организациям, будь то правительство, НПО или национальные общества.

Существует заметный раскол между странами в вопросе о том, доступны ли меры защиты от ответственности для персонала в случае бедствий. Половина из восемнадцати стран, по которым имелись данные по этому вопросу, не предоставляют защиты от ответственности для персонала, участвующего в бедствии. В других девяти странах защита обеспечивается, часто с помощью сложных правовых положений, которые специально предназначены для реагирующих на бедствия. В литературном обзоре также выявляются сложности «законов доброго самаритянина», таких как законы США, которые обеспечивают определенную степень защиты для лиц, оказывающих первую медицинскую помощь. В некоторых случаях меры защиты от ответственности, применяемые к персоналу по оказанию помощи при бедствиях, применяются конкретно к персоналу гражданской обороны или по чрезвычайным ситуациям, включая добровольцев, 24 в то время как в других случаях средства защиты от ответственности для персонала по реагированию на бедствия основываются на общих средствах защиты, предоставляемых

агентам государства, при условии, что выполняемые действия соответствуют возложенным на них обязанностям и не пренебрегаются. В некоторых случаях специальные положения о страховании применяются к персоналу реагирования на бедствия либо для оказания поддержки в случае травмы, 226 либо для предоставления компенсации в случае ущерба, причиненного персоналом по оказанию помощи. В одном случае меры защиты от ответственности применяются только к международному персоналу в силу признанных привилегий и иммунитетов.

Как правило, организациям предоставляется защита от ответственности только в той степени, в которой защищены отдельные сотрудники реагирования на бедствия. В Документальных анализах очень мало говорится о защите самих организаций от ответственности, хотя, по крайней мере, в одном случае организациям необходимо застраховать себя от вреда, причиненного в условиях реагирования на бедствия.⁵²⁹

Одной из ключевых проблем в этой области является баланс между необходимостью обеспечить разумную защиту персонала, организаций и государственных учреждений, осуществляющих добросовестную деятельность по обеспечению готовности и реагированию, и необходимостью поддерживать стандарты общественной безопасности и обеспечивать надлежащие средства защиты для лиц, понесших утрату и ущерб в результате грубой небрежности во время усилий по обеспечению готовности и реагированию.

F. Лицензирование беспилотных летательных аппаратов

Использование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) на арене обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них расширяется, и их часто рассматривают как быстрый и экономически эффективный способ проведения быстрой оценки ущерба, определения местоположения перемещенного населения и иногда рассматривается для перевозки грузов. Их использование создает множество правовых и нормативных вопросов, включая их регистрацию, сертификаты на выполнение полетов, использование воздушного пространства и другие вопросы безопасности и регулирования. В обзоре литературы обращается внимание на ряд конкретных нормативных вопросов, связанных со способом использования БПЛА, в том числе правовые вопросы, связанные с доставкой грузов при помощи беспилотных летательных аппаратов, 530 поддержанием визуальной линии прямой видимости при операциях с беспилотниками (оператор должен иметь возможность физически видеть дрон постоянно), и этика использования дронов в гуманитарных контекстах. 531

Руководящей поддержкой как международных участников, так и стран в этой области является *Гуманитарный кодекс поведения БПЛА*, впервые опубликованный в 2014 году,⁵³² который устанавливает ряд общих принципов, касающихся использования БПЛА в условиях стихийных бедствий, охватывающих вопросы безопасности и соответствия, применения принципов гуманитарной помощи, принципов защиты данных и конфиденциальности, а также условий проведения консультаций и координации. Сеть специалистов-практиков, ответственных за код - UAViators - также подготовила отчеты, такие как *Гуманитарные миссии БПЛА/Дронов: Навстречу лучшим практикам*, которые идентифицируют некоторые из законностей, связанных с использованием БПЛА, таких как получение необходимых таможенных разрешений, страхование ответственности и эксплуатационные разрешения в соответствии с местными законами. В документе также отмечается вероятность возникновения ситуаций, когда нет никаких правил о БПЛА или где они неясны, предполагая, что во многих странах эта область все еще нуждается в разработке законодательства.⁵³³

Документальные анализы подтверждают выводы литературного обзора, согласно которым быстрое увеличение использования беспилотников в гуманитарных ситуациях превзошло большинство внутренних правовых рамок, при этом отмечается, что ни одна из стран не определила в своем законодательстве или нормативных актах вопрос об использовании БПЛА в условиях стихийных бедствий. Вместе с тем отмечается, что ряд стран установили конкретные положения об использовании и эксплуатации БПЛА ради галочки либо в своих кодексах гражданской авиации, либо в виде специальных правил. В связи с этим Кодекс поведения гуманитарных беспилотных летательных аппаратов призывает к тому, чтобы при гуманитарном использовании беспилотных летательных аппаратов соблюдались все соответствующие национальные и международные нормы.



Когда в мае 2018 года вступили в силу комплексный и действенный Общий регламент о защите данных Европейского союза, это сосредоточило значительное глобальное внимание на сборе, защите и конфиденциальности данных. 535 Методы сбора, обмена и защиты данных в ходе мероприятий по обеспечению готовности и реагированию со стороны как местных, так и международных участников является ключевым вопросом для сектора по борьбе со стихийными бедствиями.

В Документальных анализах было выявлено, что в большинстве стран существуют нормативные акты, касающиеся защиты данных и конфиденциальности, которые требуют согласия отдельного лица, прежде чем может произойти раскрытие, чаще всего в форме специального законодательства, касающегося защиты личной информации. ⁵³⁶ В некоторых случаях такие положения включаются как часть положений конституционного или уголовного кодекса. ⁵³⁷ Практически во всех случаях не существует специальных положений, охватывающих использование персональных данных в рамках мероприятий по обеспечению готовности к бедствиям или реагированию на них, хотя ряд инструментов включал положения, позволяющие обмениваться персональными данными без согласия в ситуациях, когда это необходимо для защиты общественности или жизни и здоровья людей (которые могут потенциально включать некоторые ситуации в контексте бедствия).

В Австралии были найдены заметные положения, позволяющие правительственным организациям раскрывать личные данные в «разрешенных целях» в ситуациях, когда было официально объявлено о бедствии, для обеспечения доступа к услугам, в том числе к таким организациям, как Австралийский Красный Крест. В Корее Корейский Красный Крест специально уполномочен на доступ к государственным данным для облегчения своей деятельности, за исключением «смягчающих обстоятельств».

Более подробное руководство по использованию данных в гуманитарных ситуациях было разработано самими гуманитарными организациями. Охfam и Международный комитет Красного Креста (МККК) разработали руководство по использованию данных в гуманитарных ситуациях, 538 другие примеры включают в себя Data Starter Kit, 539 а более общий этический контекст обработки информации в контексте бедствий рассматривается в «Сигнальном кодексе», разработанном Гарвардской гуманитарной инициативой. 540

Вопросы конфиденциальности и управления данными разветвляются по ряду аспектов операций по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них, например, по некоторым критическим вопросам, связанным с предоставлением медицинских услуг и деятельностью по переводу денежных средств. Другая проблема связана с информацией, собранной в ходе Восстановления семейных связей (ВСС), процесса воссоединения семей, разлученных во время бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Эта жизненно важная работа была основой Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца с самого начала, но она не может функционировать без обработки персональных данных и обеспечения их защиты от несвязанного использования третьими лицами, в результате чего государства должны «признать, что поток персональных данных среди компонентов Движения должен оставаться максимально неограниченным при соблюдении строгих требований защиты данных». 542

Н. Рекомендации

і. Добровольцы

Вопросы, касающиеся волонтеров, могут решаться во многих различных областях права, включая налоговое право, трудовое право, иммиграционное законодательство, законы о социальном обеспечении и благотворительных организациях, а также законы о стихийных бедствиях и специальное законодательство о добровольцах. Страны приняли совершенно разные подходы к законодательству, и, хотя не может быть предписывающей формулы, законодатели и политики должны провести оценку своего законодательства, чтобы определить пути, с помощью которых законодательство может устранить правовые барьеры и создать благоприятную среду для добровольцев.

Хотя существует признание того, что в этой области все еще существуют пробелы в исследованиях, конкретные вопросы, которые могут рассматриваться в рамках разработки законов, политики и стратегий добровольчества, включают:

- Определения волонтеров и любых других категорий (например, волонтеры государственных чрезвычайных служб, волонтеры общественных организаций)
- Степень, в которой объявление состояния бедствия/чрезвычайной ситуации влияет на статус добровольцев и любые особые меры защиты или льготы, которые могут быть предоставлены
- Различия между национальными и международными волонтерами
- Организации, которым разрешено привлекать добровольцев, и условия для этого
- Любые возрастные или профессиональные ограничения для волонтеров в разных секторах.
- Договорные правила и общие условия привлечения добровольцев, включая обязательства организации перед волонтером и наоборот.
- Выплаты, пособия и любые положения, касающиеся максимального количества часов волонтерства (учитывая, что в случае бедствий часто требуется расширенная помощь)
- Сертификация/аккредитация волонтеров
- Уголовная ответственность волонтеров (например, неправомерное использование гуманитарных товаров или средств, эксплуатация нуждающихся людей).
- Иммунитет для волонтеров и их действий, включая оказание первой помощи, при выполнении ими своих обязанностей
- Страхование или компенсация, покрывающая здоровье, травму или случаи смерти при исполнении обязанностей
- Другие виды страхования, применимые к волонтерам, включая гражданскую/общественную ответственность и профессиональную компенсацию.
- Способность работников выходить в отпуск и получать защиту от увольнения с постоянной работы при выполнении волонтерской деятельности.
- Отпуск и налоговые льготы, которые могут быть предоставлены для поощрения добровольчества
- Требования к обучению и стандарты для волонтеров в разных ролях
- Проверка данных и их объем

В ряде стран были разработаны законы, конкретно касающиеся волонтерства, с тем чтобы охватить все соответствующие правовые вопросы о волонтерстве в любом контексте, и для этой цели можно рассмотреть вопрос о разработке «рамочного законодательства». При этом важно, чтобы эти инструменты решали вышеуказанные проблемы, поскольку они конкретно относятся к условиям стихийного бедствия.

іі. Лицензирование

В то время как проблема профессионального лицензирования, особенно для медицинского персонала, часто решается государственными или частными ассоциациями на национальном уровне, проблемы могут возникать чаще, когда местные законы и законы провинций имеют различные лицензионные требования, требующие специального разрешения или их отмены в случае стихийных бедствий для облегчения реагирования между государствами.

Требования к лицензированию персонала в различных секторах за пределами штатов или провинций (в том числе на международном уровне, в зависимости от ситуации) должны систематически пересматриваться в рамках национальных мер по обеспечению готовности к стихийным бедствиям. Там, где требуется специальное лицензирование, должны быть приняты меры для автоматического распознавания или разрешения на предоставление услуг во время бедствия и других чрезвычайных ситуаций. В качестве альтернативы, для немедленного применения в случае бедствия следует установить ускоренные процедуры для авторизации или выдачи разрешений.

ііі. Налоговые льготы

Хотя отрадно, что многие страны предоставили некоторую форму налоговых льгот для снижения бремени затрат на готовность к стихийным бедствиям и реагированию на них, а в некоторых случаях для лиц, пострадавших от стихийного бедствия, наблюдается отсутствие согласованности относительно того, когда, как и к кому применяются такие льготы, а также источник соответствующего законодательства.

Для всестороннего решения этой проблемы с точки зрения законодательства необходимы дальнейшие исследования и анализ, но в целом применимые законы и политика должны стремиться к:

- Обеспечение освобождения от НДС и других налогов, связанных с проведением мероприятий по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию, особенно в отношении товаров, оборудования, имущества и услуг.
- Предоставление налоговых льгот некоммерческим организациям, законно участвующим в мероприятиях по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них, с целью снижения общего бремени затрат на такие виды деятельности.
- Обеспечение того, чтобы налоговые льготы для мероприятий по готовности к бедствиям и реагированию на них были достаточно ясными и чтобы были решены любые проблемы коллизионного права.
- Рассмотрение способов использования налоговых льгот для стимулирования готовности к стихийным бедствиям и снижения потерь от стихийных бедствий для отдельных лиц и организаций.

іv. Ответственность

Большая часть литературы в этой области исследует различные области потенциальной ответственности, вместо того, чтобы предлагать конкретные рекомендации относительно типов правовых и политических положений, которые могут быть уместными. Также подобная литература не позволяет сделать выводы о том, как найти правильный баланс между защитой от ответственности и предоставлением возможности людям, которые законно ущемлены и вынуждены обращаться за помощью в защите своих прав.

Тем не менее, очевидно, что законодательство и политика в этой области должны быть направлены на устранение ненужных барьеров на пути обеспечения готовности и реагирования путем предоставления разумной защиты отдельным лицам и организациям, которые добросовестно выполняют свою работу. Хотя может быть невозможно или даже желательно обеспечить полный иммунитет от ответственности, существуют законодательные меры, которые могут быть полезны, такие как защита от ответственности за общую небрежность, ограничение убытков или компенсация за определенные виды убытков в результате исключительного обстоятельства чрезвычайной ситуации. Однако законодательство должно и впредь предоставлять отдельным лицам и общинам разумные средства правовой защиты от потерь и ущерба, понесенных в результате грубой небрежности или пренебрежения обязанностью соблюдать осторожность в отношении такой деятельности.

v. Лицензирование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА)

Многие страны разработали правила использования и эксплуатации БПЛА в рамках кодексов гражданской авиации других законов, которым должно соответствовать гуманитарное сообщество, но практически никогда они конкретно не ссылаются к ситуациям готовности к бедствиям и реагирования на них.

Хотя Кодекс поведения и руководящих принципов в отношении БПЛА предназначен главным образом для руководства гуманитарным сектором в использовании беспилотных летательных аппаратов, в него включены принципы, которые могут иметь отношение к внутреннему законодательству и директивным органам при разработке более конкретных руководящих принципов для ситуаций стихийных бедствий, включая:

- соблюдение принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости
- применение подхода «не навреди» посредством оценки и смягчения любых непреднамеренных последствий для сообществ
- Непрерывное взаимодействие с сообществами и предоставление информации о назначении и использовании БПЛА
- Прозрачность в отношении полетов и обмена проблемными вопросами с властями и сообществами.
- Координация и сотрудничество внутри и за пределами гуманитарного сектора в отношении использования БПЛА для повышения эффективности и обмена извлеченными уроками
- Ответственный сбор, управление и хранение данных

В тех случаях, когда в странах отсутствуют внутренние правила о беспилотных летательных аппаратах, Международная организация гражданской авиации выпустила циркуляр о беспилотных авиационных системах (БАС), в котором государствам предлагается руководство по надлежащей нормативной базе для их использования, безопасности полетов и управления ими. Государства могут использовать это руководство в качестве основы до тех пор, пока не будут разработаны собственные правила. 543

Защита данных и конфиденциальность

Исследования показывают, что, хотя во многих странах разработано законодательство, касающееся общей защиты персональных данных, все еще существует пробел в положениях, касающихся конкретных ситуаций, связанных с бедствиями. Гуманитарные операции могли бы извлечь выгоду из законодательства, обеспечивающего дополнительную ясность в отношении того, в какой степени исключения, такие как защита здоровья или безопасности, применяются к ситуациям стихийных бедствий, и существуют ли конкретные организации, включая национальные общества, которые могут использовать и хранить такие данные как часть их основных операций. Законодательство должно также предусматривать меры защиты от состояний, требующих данных для принудительного использования, что может подорвать доверие пострадавших лиц к национальному обществу.

7. Мобильность населения, связанная со стихийными бедствиями

А. Введение

Бедствия всегда вызывали человеческую мобильность. Однако этот вид мобильности человека увеличивается из-за обострения метеорологических опасностей, вызванных изменением климата. ⁵⁴⁴ В течение последнего десятилетия международное сообщество все больше внимания уделяло защите и оказанию помощи лицам, перемещающимся в результате стихийных бедствий. В 2010 году Канкунское соглашение РКИК ООН по адаптации к изменению климата призвало к «облегчению понимания, координации и сотрудничества в отношении перемещения, миграции и запланированного переселения, вызванного изменением климата». 545 Отвечая на этот призыв к действиям, международное сообщество с тех пор добилось значительного прогресса в определении ключевых принципов и наилучшей практики для проведения запланированных перемещений, а также для защиты и оказания помощи перемещенным в результате стихийных бедствий лицам.

Этот прогресс особенно очевиден благодаря принятию двух ключевых текстов, ориентированных на права человека, которые были выпущены в конце 2015 года: во-первых, Руководство по защите людей от бедствий и изменений в окружающей среде посредством запланированного перемещения;⁵⁴⁶ и, вовторых, Повестка дня по защите трансграничных перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата (Повестка дня Нансена по трансграничной защите).⁵⁴⁷ Совсем недавно, в июле 2018 года, подавляющее большинство государств-членов Организации Объединенных Наций согласились с текстом Глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.⁵⁴⁸ Этот текст, который был принят в декабре 2018 года, обязывает государства «разрабатывать согласованные подходы для решения проблем миграционных перемещений в условиях внезапных и медленно наступающих стихийных бедствий».549

Несмотря на то, что существует множество обстоятельств, связанных с мобильностью людей в условиях стихийных бедствий, включая экстренную эвакуацию, как обсуждалось в главе 4, в этой главе рассматриваются два аспекта человеческой мобильности, связанной с бедствиями: запланированное перемещение и перемещение в результате стихийных бедствий. В разделе В обсуждается вопрос о запланированном перемещении, а в разделе С - явление перемещения в результате стихийного бедствия. Раздел D предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать закон и/или политику для проведения успешных и достойных запланированных перемещений, а также для защиты и оказания помощи перемещенным лицам в результате стихийных бедствий.

В. Запланированное перемещение

В этом разделе основное внимание уделяется запланированному перемещению, что означает «запланированный процесс, при котором отдельные лица или группы лиц перемещаются или получают помощь в перемещении из своих домов или мест временного проживания, размещаются в новом месте и получают условия для восстановления своей жизни».⁵⁵⁰ Запланированное перемещение осуществляется под властью государства и происходит в пределах национальных границ. ⁵⁵¹ В литературе указывается, что существует два основных типа перемещения, связанных с бедствиями. 552

- Превентивное перемещение. Этот тип перемещения является попыткой избежать угрозы до того, как она материализуется, и обычно основывается на определении, принятом государственными органами или самими пострадавшими, что риск стихийных бедствий в определенном районе является неприемлемо высоким.⁵⁵³
- Ответное перемещение. Этот тип перемещения происходит в ответ на конкретную катастрофу. Например, сообщество может быть эвакуировано во время стихийного бедствия, и, как только стихнет непосредственная угроза, правительственные органы могут потребовать и/или помочь им переселиться в новое место, а не возвращаться в свои прежние дома. 554

Оба типа перемещения могут быть вызваны либо медленно наступающей, либо внезапной опасностью. Различие между этими двумя типами запланированного перемещения не является четким: поскольку превентивное перемещение часто используется в районах, которые пострадали от предыдущих стихийных бедствий, альтернативно, его можно рассматривать как разновидность ответного перемещения. 555 Запланированное перемещение, однако, отличается от эвакуации, которая обсуждается в главе 4.

Литература указывает, что опыт сообществ с переселением был преимущественно отрицательным. 556 Распространенные причины неудачных проектов по перемещению включают в себя недостаточное участие сообщества в разработке и реализации, выбор неподходящих участков, которые расположены далеко от источников средств к существованию и социальных сетей населения, и недостаточное финансирование расходов по перемещению. 557 Чтобы добиться успеха, перемещение должно представлять из себя намного больше, чем «новый дом в безопасном месте»; оно должно предоставить перемещенному сообществу средства для восстановления своей жизни посредством доступа к источникам средств к существованию, общественным услугам и социальным сетям. 558 Есть много примеров неудачных перемещений, когда данный целостный подход не был использован. 559

Сендайская рамочная программа признает перемещение в качестве метода управления риском бедствий и призывает государства разрабатывать политику, регулирующую перемещение населенных пунктов в зонах, подверженных риску бедствий. 560 Документальные анализы показывают, однако, что в странах относительно редко бывают законы и политики, конкретно касающиеся перемещения. 561 Из 20 стран, включенных в выборку, только пять имеют какую-либо форму закона или политики, которая конкретно касается вопроса о запланированном перемещении. 562 Ярким примером является Бразилия, где муниципалитеты могут переселять людей, которые живут в районах, подверженных сильным оползням, внезапным наводнениям или другим опасностям. 563 Важно отметить, что бразильское законодательство предусматривает, что перемещение может произойти только после того, как объект был осмотрен и подготовлен технический отчет, который демонстрирует риски для жильцов. 564 Это требование является примером передовой практики, поскольку оно означает, что решение о перемещении должно быть основано на фактических данных и обеспечивает защиту от муниципалитетов, использующих свои полномочия на перемещение в скрытых целях (например, для приобретения желаемой земли).

Другим примером передовой практики являются законы и политика Бразилии, регулирующие перемещение лиц, проживающих в неформальных поселениях в районах повышенного риска. 565 Законодательство Бразилии предусматривает легализацию неформальных поселений и постановляет, что жители могут быть перемещены из неформальных поселений в районах повышенного риска только в качестве крайней меры. 566 Принцип «крайней меры» означает, что не должно быть другого доступного варианта для устранения или уменьшения риска, такого как инженерные работы по сдерживанию склонов и снижению риска оползней. 567 Важно отметить, что закон и связанные с ним политики предусматривают, что, если требуется переселение, власти должны стремиться содержать общины ближе к месту их проживания во избежание нарушения их семейных и социальных связей, их доступа к основным услугам и средствам к существованию. 568 Есть два аспекта этого закона, которые отражают передовую практику: вопервых, использование принципа «крайней меры»; и, во-вторых, целостный подход к перемещению, который учитывает потребности общин, помимо безопасного жилья.

Есть также примеры передовой практики в странах за пределами выборочной группы. Например, в сентябре 2018 года Вануату приняла *Комплексную национальную политику в области изменения климата и перемещения населения, вызванного стихийными бедствиями.* ⁵⁶⁹ Политика, разработанная при технической поддержке Международной организации по миграции, содержит набор руководящих принципов и определяет ключевые действия в 12 стратегических областях (например, образование, инфраструктура, сельское хозяйство, продовольственная безопасность, средства к существованию). ⁵⁷⁰ В Политике признается, что запланированное перемещение является крайней мерой и направлено на то, чтобы учесть уроки, извлеченные из предыдущего опыта перемещения во всем мире и в Тихоокеанском регионе, с тем чтобы передвижение происходило с достоинством и при наличии надлежащих гарантий и защиты прав человека. ⁵⁷¹

Тот факт, что только в пяти из 20 выбранных стран есть законы, которые конкретно касаются запланированных перемещений, предполагает ограниченный законодательный интерес в этой области, несмотря на растущую вероятность запланированных перемещений из-за последствий изменения климата, процессов развития и урбанизации. Раздел Е ниже предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать законодательство и политику, регулирующие планируемые перемещения.

С. Перемещение вследствие стихийных бедствий

Перемещение из-за стихийных бедствий относится к «ситуациям, когда людей вынуждают или они вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания в результате стихийного бедствия или во избежание воздействия непосредственного и прогнозируемого стихийного бедствия». ⁵⁷² Приблизительно 26 миллионов человек ежегодно перемещаются в результате внезапных стихийных бедствий. ⁵⁷³ Большинство людей, перемещенных в результате стихийных бедствий, являются перемещенными внутри страны, однако некоторые люди, перемещенные в результате стихийных бедствий, пересекают национальные границы в целях обеспечения безопасности. ⁵⁷⁴ Трансграничное перемещение из-за бедствий особенно распространено в Африке, Центральной Америке и Южной Америке. ⁵⁷⁵ Перемещение, как внутреннее, так и трансграничное, негативно влияет на семейную и общественную жизнь, экономическую жизнедеятельность, образование и здоровье. ⁵⁷⁶ Это усугубляет существующую уязвимость и создает повышенные риски для безопасности, включая торговлю людьми и сексуальное и гендерное насилие. ⁵⁷⁷ Негативные последствия перемещения варьируются в зависимости от конкретных обстоятельств. Длительное или неопределенное перемещение имеет тенденцию создавать серьезные последствия, особенно если перемещенным лицам не предоставляются четкие права на базовые услуги или оставаться на земле или в стране, в которую они бежали. ⁵⁷⁸

Как на национальном, так и на международном уровне существуют правовые пробелы в защите трансграничных перемещенных лиц. Лица, которые пересекли границы в результате стихийного бедствия, как правило, не являются беженцами по смыслу Конвенции о статусе беженцев⁵⁷⁹ или в соответствии с более широкими определениями, принятыми на региональном уровне в Северной и Южной Америке и Африке. Можно утверждать, что международное право в области прав человека запрещает трансграничным перемещенным лицам возвращаться в страну происхождения, если обстоятельства в этой стране настолько экстремальны, что их возвращение будет представлять собой бесчеловечное и унижающее достоинство обращение. Однако по этому вопросу отсутствует конкретная правовая практика. Кроме того, в любом случае международное право не предоставляет таким лицам позитивного права на въезд и пребывание в другой стране. На национальном уровне лишь небольшое число государств имеют национальные законы, двусторонние или региональные соглашения, которые касаются въезда и пребывания иностранцев, перемещенных в результате стихийных бедствий.

Документальные анализы не дают информации о защите и помощи перемещенным лицам. Тем не менее, эта группа рассматривается в настоящем отчете в связи с их особой потребностью в защите и помощи. Раздел D ниже предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать закон и/или политику для управления риском перемещения и защиты перемещенных лиц в результате стихийных бедствий, включая как трансграничных, так и внутренне перемещенных лиц.

D. Рекомендации

і. Запланированное перемещение

Как обсуждалось в разделе В выше, опыт сообществ с перемещением до сих пор был преимущественно отрицательным. Для решения уникальных и сложных проблем, возникающих в связи с планируемым перемещением, директивным органам следует разработать комплексную правовую и политическую основу для осуществления запланированного перемещения в соответствии с международным правом, в частности международным правом прав человека. 584

Есть большое количество существующих руководящих документов и структур, которые касаются или имеют отношение к запланированным перемещениям. 585 Наиболее всеобъемлющим ресурсом является

Многострановой сводный отчет

Руководство по защите людей от стихийных бедствий и изменений окружающей среды посредством планируемого перемещения (Руководство по планируемому перемещению) и сопровождающий его Комплекс мер, разработанный Институтом Брукингса, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Факультетом Джорджтаунского университета по изучению международной миграции и Международной организации по миграции. 586

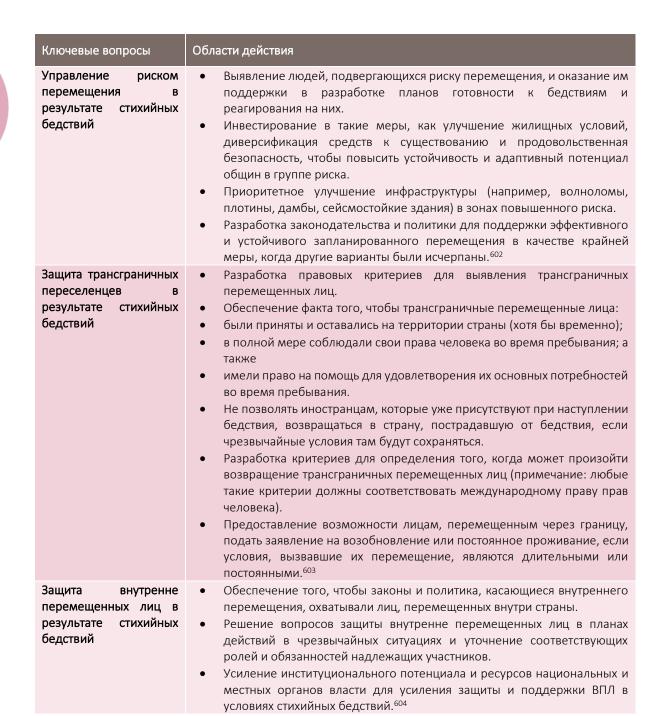
Руководство по планируемому перемещению было разработано в период с 2011 по 2015 годы в рамках консультативного процесса с участием представителей государств, международных организаций и экспертов из широкого круга дисциплин. 587 Об этом также свидетельствует анализ 30 существующих руководящих документов и структур. 588 Хотя в настоящем отчете невозможно предоставить полное резюме Руководства по планируемому перемещению, некоторые из ключевых принципов приведены ниже.

- Принцип крайней меры: Запланированное перемещение следует использовать в качестве крайней меры после того, как другие варианты снижения риска и/или адаптации были рассмотрены и обоснованно исчерпаны. 589
- **Ответственность**: Запланированное перемещение должно осуществляться в соответствии с национальным законодательством и международным правом, и потенциально перемещенные лица должны иметь право обжаловать запланированное перемещение в суде. 590
- **Минимальные стандарты**. Запланированное перемещение должно позволить перемещенным лицам улучшить или, по крайней мере, восстановить свой уровень жизни. ⁵⁹¹ Как минимум, места переселения должны обеспечивать безопасное жилье, подходящие средства к существованию, транспорт, базовую инфраструктуру и базовые услуги (например, здравоохранение и образование). ⁵⁹²
- Другие затронутые лица. Запланированное перемещение должно позволить принимающему населению поддерживать прежний уровень жизни или достичь того же уровня жизни, что и переселенцы (в зависимости от того, что выше). 593 Кроме того, запланированное перемещение должно смягчать неблагоприятные воздействия на людей, которые живут в непосредственной близости от районов, из которых происходят переселенцы. 594
- **Подход, основанный на широком участии**: перемещенные лица и другие затронутые лица должны быть проинформированы, проконсультированы и иметь возможность участвовать в принятии решений относительно того, когда, где, и как происходит запланированное перемещение. 595

Комплекс мер предоставляет директивным органам конкретные предложения о том, как реализовать *Руководство по планируемому перемещению*. Важно отметить, что он открывает доступ на «Контрольный список» для правовых основ, который представляет собой серию вопросов, освещающих ключевые проблемы и действия, которые должны регулироваться законом. В Данный контрольный список является чрезвычайно полезным инструментом для разработки, пересмотра или внесения поправок во внутреннее законодательство и политику в отношении запланированных перемещений. Поэтому директивные органы должны непосредственно ссылаться как на *Руководство по планируемому перемещению*, так и на сопровождающий его *Комплекс мер* при разработке законодательства и политики, регулирующей запланированное перемещение.

іі. Перемещение вследствие стихийных бедствий

В последнее десятилетие стихийные бедствия и перемещение, вызванное климатическими изменениями, получили все более широкое признание в международном праве и политике в области прав человека, изменения климата, миграции, стихийных бедствий. Одним из наиболее значительных событий стала Инициатива Нансена, которая с 2012 по 2015 год объединила эффективную государственную практику в единый ресурс под названием «Повестка дня по защите трансграничных перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата» (Повестка дня Нансена по трансграничной защите). 599



Для директивных органов важно принять правовые и политические меры для защиты перемещенных лиц в результате стихийных бедствий, а также для управления риском перемещения в результате стихийных бедствий. В таблице ниже указаны основные действия, которые могут быть предписаны или стимулированы законодательством и/или политикой. При разработке законодательства и политики в отношении перемещения в результате стихийных бедствий директивные органы должны непосредственно обращаться к Повестке дня Нансена по трансграничной защите и Руководящим принципам ООН по внутреннему перемещению. 600

Для некоторых из ключевых действий, указанных ниже, иногда директивным органам может быть целесообразно разработать новый закон и политику, а не вносить поправки или адаптировать существующие документы. 601 Это может иметь место в связи с трансграничным перемещением вследствие стихийных бедствий, которое часто не регулируется национальным законодательством. Однако

Многострановой сводный отчет

директивным органам следует позаботиться о том, чтобы избежать ненужной фрагментации в правовых, политических и институциональных рамках, связанных с управлением стихийными бедствиями.

В дополнение к основным действиям, указанным в таблице ниже, следует предпринять дальнейшие исследования по защите перемещенных лиц и лиц, подверженных риску перемещения, с тем чтобы расширить существующий свод руководящих указаний и информировать о разработке законодательства и политики.



8. Временное убежище и жилище, земельные и имущественные права в случае стихийных бедствий (HLP)

А. Введение

В последние годы наблюдается растущее признание проблем относительно прав HLP, возникающих в результате стихийных бедствий, в том числе нормативные барьеры для оказания чрезвычайной помощи в виде экстренного жилья, особенно для уязвимых групп. Гуманитарные организации стали уделять все больше внимания обеспечению равного доступа к экстренному жилью и защите прав HLP лиц, пострадавших от стихийных бедствий. 605 Важность прав HLP при стихийных бедствиях также привлекла внимание на международных форумах по правам человека, когда Совет по правам человека принял в марте 2012 года резолюцию, призывающую государства обеспечить всем лицам, пострадавшим от стихийных бедствий, равный доступ к жилью, независимо от их статуса владения при стихийных бедствиях. 606

В этой главе основное внимание уделяется трем общим проблемам, связанным с HLP, которые возникают во время стихийных бедствий: во-первых, несправедливый доступ к экстренному жилью из-за того, что участники ГБР используют критерии приемлемости, исключающие уязвимые группы; во-вторых, нехватка земли и зданий для оказания чрезвычайной помощи и временного убежища из-за отсутствия законов, разрешающих правительству временно реквизировать землю и здания во время бедствий; и в-третьих, прерывание образования из-за использования школ в качестве убежища для чрезвычайных ситуаций. Раздел D этой главы предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разрабатывать законодательство и политику для решения этих трех вопросов. Учитывая, что область охвата данного отчета ограничивается подготовкой к стихийным бедствиям и реагированием на них, в нем не рассматривается вопрос о предоставлении жилья на длительный срок.

В. Неравный доступ к экстренному жилью

Гарантия против необоснованного выселения

При выборе бенефициаров для экстренного жилья, как гуманитарные, так и правительственные субъекты иногда настаивают на том, чтобы увидеть официальную документацию о гарантированном владении, прежде чем предоставлять помощь. 607 Потенциальных бенефициаров могут даже обязать предоставить свидетельство о праве собственности, при этом меньшие права собственности (например, аренда) являются недостаточными. 608 Акцент на гарантированном праве владения отражает действительные опасения по поводу нарушения прав собственности третьих лиц и является попыткой свести к минимуму риск того, что бенефициары впоследствии будут обеспокоены выселением или судебным спором. 609 Однако настаивать на доказательстве гарантированного владения жильем несправедливо, поскольку оно проводит различие между бенефициарами на основе их статуса владения до бедствия, а не на уровне их потребностей. Стремление к доказательству гарантированного владения также часто нецелесообразно в контексте стихийного бедствия, когда у многих людей могут быть повреждены или уничтожены официальные документы, а процессы их замены могут быть длительными или временно недоступными. 611

Во многих странах, где требуется помощь в обеспечении жильем, система HLP демонстрирует определенные характеристики, которые делают ее особенно несправедливой и нецелесообразной для использования гарантированного владения жильем в качестве критерия для оказания чрезвычайной помощи в виде предоставления экстренного жилья. Эти характеристики описаны ниже.

- Правовой плюрализм: статутные права, обычное право и религиозные системы HLP сосуществуют, и в некоторых случаях взаимосвязь между этими системами или между различными правилами или законами в каждой системе неясна. 612
- Слабые законодательные системы HLP: законодательные или другие формальные процессы регистрации земли, демаркации земельных границ и/или разрешения земельных споров являются сложными, длительными, дорогостоящими и/или неэффективными. Поэтому они недоиспользуются

- и недоступны для значительной части населения, особенно для уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении групп. 613
- **Ограниченная регистрация земли**: большая часть земельных участков не зарегистрирована. Вместо этого значительная часть населения получает право владения на основе обычного права или религиозных систем и не имеет официальной документации о владении. 614
- **Несправедливый доступ к земельным ресурсам**. Существует высокий уровень неравенства в доступе к земельным ресурсам среди уязвимых групп, таких как женщины и расовые или этнические меньшинства, имеющих низкие права собственности или права пользования. 615 Кроме того, значительная часть городского населения проживает в неформальных поселениях и имеет ограниченную или нулевую гарантию владения жильем. 616

Там, где вышеупомянутые характеристики присутствуют, требование гарантированного владения имеет тенденцию исключать доступ к чрезвычайной помощи в виде экстренного жилья для широких слоев населения, особенно для уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении групп, которые, вероятно, больше всего нуждаются в помощи. Кроме того, в любом случае правоустанавливающие документы могут не быть точным способом проверки гарантированного владения недвижимостью. С одной стороны, отсутствие правоустанавливающих документов может не приравниваться к отсутствию гарантированного владения, поскольку обычные системы могут преобладать и обеспечивать высокую степень гарантированного владения. С другой стороны, правоустанавливающие документы не обязательно приравниваются к гарантированному владению, потому что процессы регистрации могут быть ошибочными и недостаточно используемыми.

В странах, которые демонстрируют характеристики, описанные выше, гуманитарные организации использовали проверку сообщества и процессы картирования земель на общинном уровне для проверки прав собственности или их использования, вместо того чтобы полагаться на официальную документацию, свидетельствующую факт владения и пользования. В Картографирование земельных участков на уровне общин - это процесс, посредством которого жители совместно разрабатывают и осуществляют процесс определения права собственности и использования земли на своей территории. Уманитарные организации также использовали эти общинные процессы в качестве основы для последующего документирования договоренностей о владении недвижимостью посредством, например, заявлений о праве собственности, проверенных и подписанных соседями и лидерами общин, и соглашений о границах земель, подписанных всеми членами общины. Эти процессы на уровне общин и соответствующая документация предоставили гуманитарным организациям достаточное удобство для оказания чрезвычайной помощи в виде экстренного жилья.

Признавая проблемы, связанные с требованием «безопасного» владения, международное гуманитарное сообщество начало продвигаться к требованию «достаточно безопасного» владения. ⁶²¹ Данная концепция признает, что многие договоренности о владении недвижимостью, помимо прав собственности, могут быть достаточно безопасными, чтобы указывать на то, что риски, связанные с оказанием чрезвычайной помощи в виде экстренного жилья, относительно низки. Кроме того, концепция отражает прагматический подход, который обеспечивает баланс между удовлетворением неотложных потребностей пострадавших от стихийных бедствий и минимизацией риска будущих выселений или земельных споров. «Достаточно безопасный» подход к владению недвижимостью рекомендован в *Минимальных стандартах «Сфера»*, которые объясняют, что этот подход влечет за собой процесс должной осмотрительности для получения как можно большей уверенности, насколько это возможно в данных обстоятельствах. ⁶²²

Из 20 выбранных стран только в одной — в Казахстане - есть законы, требующие подтверждения гарантированного владения жильем в качестве требования для получения помощи в предоставлении жилья. В Казахстане для получения государственного гранта или займа на ремонт или реконструкцию, связанную с землетрясением, пострадавшее лицо должно предоставить доказательство своего права на использование земельного участка. Этот критерий может исключать уязвимые и обездоленные группы, которые больше всего нуждаются в помощи в виде жилья. В оставшихся 19 Документальных анализах указывается, что они не смогли найти какое-либо требование о гарантированном владении жильем в национальном законодательстве, касающемся помощи в виде жилья. Более того, в нескольких Документальных анализах указывалось, что помощь предоставляется на основе оценки потребностей или



что требование «гарантированного владения жильем» будет несовместимо с общими правовыми средствами защиты, закрепляющими недискриминацию и равенство. 625

В литературе также приводятся примеры того, как национальные правительства применяют передовую практику для обеспечения справедливого доступа к экстренному жилью. Например, в Чили после землетрясения в феврале 2010 года правительство ввело законы, упрощающие и ускоряющие процесс регулирования землепользования для небольших объектов недвижимости. 626 Целью новых законов было обеспечение ускоренной процедуры для людей, срочно нуждающихся в жилье. В Эквадоре после землетрясения в апреле 2016 года межведомственная группа по жилищным и имущественным вопросам под руководством Красного Креста Эквадора выступала за внесение изменений в государственную политику, направленную на улучшение доступа к экстренному жилью. Инистерство развития и жилищного строительства отреагировало на эту пропаганду, приняв министерское соглашение, дающее право лицам, не имеющим официального права, на доступ к программам реконструкции после землетрясения. В 229

Несмотря на эти положительные случаи, в литературе также представлено много примеров того, как национальные правительства используют требование о «гарантированном владении жильем» в качестве критерия приемлемости для оказания экстренной помощи. 630 Раздел Е ниже предоставляет директивным органам конкретные рекомендации о том, как разработать закон и/или политику для создания комплексного и недискриминационного подхода к оказанию чрезвычайной помощи в виде экстренного жилья.

іі. Личные документы, удостоверяющие личность

В некоторых случаях стихийных бедствий субъекты ГБР требуют, чтобы потенциальные бенефициары предоставили удостоверение личности для доступа к экстренной помощи в виде жилья. ⁶³¹ Это требование также используется для многих других видов помощи, связанной с бедствиями. ⁶³² Несмотря на то, что подтверждение личности, как правило, является гораздо менее обременительным требованием, чем подтверждение гарантированного владения, оно все равно может быть проблематичным в условиях бедствия, когда документы, удостоверяющие личность, могут быть потеряны, повреждены или уничтожены. Потенциальным решением этой проблемы является установление ускоренной процедуры замены документов, удостоверяющих личность, или процедуры выдачи временных документов, удостоверяющих личность, лицам, пострадавшим от стихийного бедствия. Это в равной степени относится к документам о праве собственности на землю, которые также могут быть потеряны, повреждены или уничтожены во время бедствий.

Ни один из 20 документальных анализов не указывает на существование специальных или ускоренных процедур для замены документов, удостоверяющих личность, или документов на право собственности на землю во время бедствия.⁶³³ Вместо этого в нескольких документальных анализах указывается, что обычные процедуры замены документов продолжают применяться.⁶³⁴ В нескольких Документальных анализах также указывается, что для замены документа о праве собственности на землю требуется, чтобы заявитель представил свои документы, удостоверяющие личность. 635 Это требование, хотя и выполнимое в обычное время, может быть проблематичным в контексте бедствия, когда человек может потерять как документы, удостоверяющие личность, так и документы, подтверждающие право собственности на землю. Хотя в Документальных анализах не указываются специальные или ускоренные процедуры замены определен ряд передовых методов В некоторых документальных анализах указывается, что в их странах имеются электронные записи, а это означает, что в случае утери или уничтожения физических записей информация держателя записи сохраняется и соответствующий документ может быть переиздан.⁶³⁶ Таким образом, системы электронных записей могут сэкономить время и устранить необходимость для лиц, пострадавших от стихийных бедствий, восстанавливать информацию, содержащуюся в потерянных или уничтоженных записях (например, границы земли, место рождения). Еще одна полезная практика, указанная в Документальных анализах, заключается в предоставлении заменяющих записей лицам, пострадавшим от стихийных бедствий, бесплатно. 637 Раздел E ниже предоставляет директивным органам конкретные рекомендации о

том, как разработать закон и/или политику для решения проблемы утраты или уничтожения прав собственности на землю и документов, удостоверяющих личность, во время бедствий.

С. Земельные ресурсы и здания для организации экстренного и временного жилья После стихийного бедствия субъектам ГБР зачастую очень трудно найти землю для строительства временного укрытия. 638 В городских условиях земли часто не хватает, и в результате участники ГБР вынуждены выбирать участки за пределами многолюдных городских центров, где земля менее востребована и ее легче получить. 639 Это может привести к снижению охвата пострадавших от стихийных бедствий людей, которые, как правило, не хотят уходить далеко от своих общин и источников средств к существованию, даже на временной основе. 640 Еще одной проблемой для участников ГБР может быть поиск земли в зоне низкого риска, которая не подвергнет пострадавшее население дальнейшей опасности.

В этом контексте правительственным органам может быть полезно иметь полномочия временно реквизировать землю для экстренного убежища. И наоборот, отсутствие таких полномочий может представлять собой нормативный барьер для экстренного жилья. Например, после землетрясения, произошедшего в январе 2010 года на Гаити, правительству было крайне необходимо реквизировать землю и впоследствии строить или выделять лагеря для перемещенных лиц и бездомных. ⁶⁴¹ Тем не менее, было очень мало фактов успешных реквизиций, отчасти из-за задержки и путаницы, вызванной отсутствием четких правил, регулирующих реквизиции. ⁶⁴² Неспособность правительства быстро реквизировать землю означала, что агентства по приюту пытались найти адекватную землю для удовлетворения насущных потребностей. ⁶⁴³

Не все Документальные анализы касались реквизиции земли, но некоторые действительно предоставили соответствующую информацию. Кроме того, Австралийский Красный Крест при поддержке своего партнера Аллена Линклейтерса недавно провел картирование прав HLP на безвозмездной основе в 12 юрисдикциях Азиатско-Тихоокеанского региона (*HLP Mapping*), которое включает информацию о реквизиции земли. 644 Документальные анализы и картирование HLP совместно указывают на то, что существуют (как минимум) два основных типа полномочий на реквизицию, которые могут быть доступны правительствам во время бедствия.

- Обычные законы о реквизиции: законы многих стран разрешают правительству реквизировать землю для общественного пользования в обычное время, и эти положения теоретически могут также применяться во время стихийных бедствий. Во многих странах реквизиция земли регулируется конституционным правом в связи с высокой степенью важности, придаваемой защите прав частной собственности. В собственности.
- Законы о реквизиции, связанные с бедствиями: в некоторых странах есть законы, которые разрешают правительству временно реквизировать землю после стихийного бедствия. ⁶⁴⁷ Эти полномочия могут в целом применяться к ситуациям стихийного бедствия или могут быть исключительно «чрезвычайными полномочиями», которые доступны только в течение периода, в котором действует объявление о бедствии или чрезвычайной ситуации.

Обычные законы о реквизиции могут быть неосуществимы в контексте бедствия, поскольку они, как правило, предназначены для реквизиций на постоянной основе и, следовательно, устанавливают длительные процедуры, которые позволяют пострадавшему лицу несколько возможностей оспорить реквизицию и/или сумму присужденной компенсации. ⁶⁴⁸ Эти защитные меры, которые призваны предотвратить произвольное и несправедливое лишение прав собственности, означают, что обычные законы о реквизиции, как правило, не способны содействовать быстрому и временному изъятию земли для удовлетворения насущных потребностей населения, пострадавшего от стихийного бедствия. ⁶⁴⁹ В отличие от этого, полномочия на реквизицию, связанные с бедствиями, более осуществимы, поскольку обычно они устанавливают более быстрые и менее обременительные процедуры.

Документальные анализы и картирование HLP показывают, что связанные с бедствиями полномочия по реквизиции относительно редки. В четырех Документальных анализах указаны полномочия на временную реквизицию, которые применяются во время бедствий. 650 Например, в Финляндии во время чрезвычайного положения муниципалитеты уполномочены отдавать распоряжение частным лицам, компаниям и



учреждениям предоставлять помещения для временного размещения перемещенных лиц. 651 Аналогичным образом, в Иордании во время чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия премьерминистр может уполномочить министра внутренних дел наложить арест на любую недвижимость или здания, необходимые для общественных убежищ. 652 Тот факт, что только четыре из 20 Документальных анализов идентифицируют существование полномочий на временную реквизицию, говорит о том, что в национальном законодательстве есть возможность внедрить эти полномочия. Однако очень важно, чтобы любые такие полномочия сопровождались гарантиями, предотвращающими произвольное и несправедливое лишение прав частной собственности. Раздел Е ниже предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать полномочия для временной реквизиции, которые обеспечивают баланс между, с одной стороны, удовлетворением насущных потребностей пострадавшего населения и, с другой стороны, защитой прав частной собственности.

D. Использование школ в качестве экстренного жилья

Международное право прав человека устанавливает, что право на образование является одним из основных прав ребенка; это право преобладает даже в чрезвычайных ситуациях вооруженного конфликта и стихийного бедствия. 653 Смягчение прерывания образования во время стихийного бедствия не только защищает право на образование, но и обеспечивает физическую и психосоциальную защиту, которая может быть спасти жизни, а также поддерживать ее. 654 Постоянный доступ к качественному образованию в условиях бедствия:

- смягчает психосоциальные последствия бедствий, давая детям ощущение «заведенного порядка, стабильности, структуры и надежды на будущее»; 655
- защищает от рисков, требующих защиты детей (то есть похищения, торговля людьми, незаконное усыновление, детские браки, эксплуатация и СГН);⁶⁵⁶
- позволяет идентифицировать, поддерживать и контролировать детей, которые нуждаются в особой помощи (например, медицинское обслуживание или защита детей); а также⁶⁵⁷
- позволяет распространять жизненно важные знания среди детей (например, информацию о профилактике заболеваний, санитарии и доступе к вспомогательным службам). 658

Использование школ в качестве экстренного жилья во время и после стихийных бедствий может нарушить привычный режим предоставления образования, либо вынудив школы закрыться, либо создав условия, которые значительно снижают качество образования. Поэтому Межучрежденческая сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях (INEE) рекомендует, чтобы учебные заведения использовались в качестве жилья только во время бедствий, когда нет другой доступной альтернативы. 659

Из 20 стран, включенных в выборку, только Бразилия и Филиппины имеют законы или политику, предписывающие, чтобы школы использовались в качестве эвакуационных центров или временных приютов только в качестве крайней меры. 660 Совместный протокол Бразилии о защите требует от властей избегать использования школ в качестве укрытий, чтобы обеспечить непрерывность школьных мероприятий для детей и подростков. 661 Точно так же законодательство Филиппин предусматривает, что школы могут использоваться в качестве эвакуационных центров только в тех случаях, когда нет другого доступного места или структуры. 662 Законодательство Филиппин является примером передовой практики, поскольку содержит несколько дополнительных мер по сохранению образовательных учреждений во время бедствий. Законодательство Филиппин предусматривает, что когда школа используется в качестве эвакуационного центра, в первую очередь следует использовать гимназии, аудитории и другие открытые пространства, а классные комнаты следует использовать только в качестве крайней меры. 663 Кроме того, использование школьных помещений должно быть как можно более кратким.⁶⁶⁴ Если местные власти прогнозируют, что школа будет использоваться более 15 дней, они должны предоставить письменную документацию в Департамент образования, подтверждающую, что они рассмотрели все альтернативные варианты и принимают меры для минимизации нарушения образовательной деятельности. ⁶⁶⁵ Тот факт, что только в двух из 20 выбранных стран существуют законы или политика, призванные свести к минимуму использование школ в качестве центров временной эвакуации, свидетельствует о наличии значительных возможностей для усиления законодательства и/или политики в этой области.

Многострановой сводный отчет

Е. Рекомендации

і. Доступ к экстренному жилью

Гарантия жилищных прав

В максимально возможной степени законодательство и/или политика должны предусматривать предоставление экстренного (то есть временного) жилья для лиц, пострадавших от стихийных бедствий, исходя из потребностей, а не из-за статуса владения до бедствия. В тех случаях, когда оценка безопасности владения считается необходимой, законодательство и/или политика должны предусматривать, что «достаточно безопасного» или «разумно безопасного» владения достаточно. Закон и/или политика должны прямо предусматривать проверку сообщества и картографию на основе сообщества для демонстрации или проверки статуса владения. Кроме того, необходимо указать, что следующие признаки могут использоваться для оценки гарантии владения:

- документация владения недвижимостью, которая не соответствует юридическим формальностям; инвестиции в недвижимость;
- оплата аренды, коммунальных услуг и/или налогов; а также
- использование имущества для поддержания средств к существованию, в том числе в качестве обеспечения долга. 666

Чтобы снизить риск возникновения проблем, связанных с владением, возникающих во время стихийных бедствий, правительствам следует разработать программы по упорядочению недокументированного или неформального землепользования. Там, где такие программы уже существуют, но являются излишне сложными и времязатратными, следует внедрить простые и ускоренные процессы.

Хранение и замена важных документов

Закон должен установить процедуры для ускорения замены документов, удостоверяющих личность и права собственности на землю, которые были утеряны или уничтожены во время бедствий. Заменяющие документы должны предоставляться лицам, пострадавшим от стихийного бедствия, бесплатно либо субсидироваться по мере необходимости. Кроме того, закон должен установить процедуры для признания (по крайней мере на временной основе) прав собственности на землю и пользования ими, которые: идентифицированы с использованием проверки сообщества и картирования земли на уровне сообщества; и задокументированы через соглашения или заявления, подписанные всеми соответствующими сторонами. 667

Чтобы свести к минимуму риск потери документов, удостоверяющих личность и право собственности на землю, во время бедствий, программы общественной готовности должны информировать население о практических мерах по обеспечению доступа к записям, в том числе:
• хранение записей таким образом, чтобы их можно было быстро извлекать и транспортировать в случае эвакуации; а также

• создание электронных копий записей и их хранение таким образом, который разрешает доступ даже в случае потери личных устройств (например, с использованием облачного хранилища или личных учетных записей электронной почты).

В качестве долгосрочной меры и, если это разрешено национальными ресурсами, директивным органам следует рассмотреть вопрос о внедрении систем электронных записей для предотвращения потери информации во время бедствий.

ii. Доступ к земельным ресурсам и зданиям для чрезвычайных ситуаций и временного жилья

Государственная реквизиция земли часто регулируется конституционными положениями, призванными предотвратить произвольное и несправедливое лишение прав частной собственности. В той степени, в которой это допускается конституционным законом, директивным органам следует рассмотреть возможность введения полномочий, позволяющих правительству временно реквизировать землю и здания после наступления стихийного бедствия. Чтобы свести к минимуму вмешательство в права частной собственности, закон должен предусматривать



максимальный срок для временных реквизиций и предоставлять временным жильцам - перемещенным лицам - документацию для защиты их права на временное проживание там в течение этого срока. Кроме того, закон должен предусматривать, что частная земля или здания могут быть реквизированы только в случае недостатка общественной земли или зданий. Помимо вышесказанного, в законе должны быть указаны следующие моменты:

- критерии для определения того, когда полномочия могут быть использованы;
- типы имущества, которые могут быть реквизированы;
- процесс уведомления собственника имущества о реквизиции;
- минимальный срок уведомления;
- права владельца собственности оспорить реквизицию;
- основания, по которым владелец недвижимости может оспорить реквизицию;
- сумма компенсации, которая должна быть выплачена владельцу имущества (если таковые имеются) за весь период использования;
- механизм обеспечения реквизиции (при необходимости);
- процесс возврата имущества его владельцу;
- механизм принудительного возврата имущества (при необходимости); а также
- обязательство правительства вернуть имущество владельцу в его первоначальном состоянии.

Четкое указание вышеупомянутых пунктов служит для: (i) наложения строгого контроля на полномочия по временной реквизиции, тем самым исключая произвольное и несправедливое лишение прав собственности; (ii) внесения ясности в то, как работает процедура реквизиции, тем самым предотвращая задержки и путаницу во время стихийного бедствия; и (iii) предоставления владельцам собственности уверенность в своих правах, тем самым побуждая их к сотрудничеству.

При определении обстоятельств, при которых могут осуществляться полномочия по временной реквизиции, и максимального срока реквизиции, директивные органы должны учитывать тот факт, что имущество может потребоваться не только для убежища в чрезвычайных ситуациях, но и в качестве временного жилья. Следовательно, может быть неадекватным ограничение полномочий по временной реквизиции рамками объявленного чрезвычайного положения или состояния бедствия. 668

В дополнение к вышеперечисленным пунктам, закон должен предусматривать, что при осуществлении полномочий на временную реквизицию директивные органы должны учитывать, подходит ли место и характер имущества в качестве экстренного убежища. Конкретные факторы, которые следует принимать во внимание, заключаются в том, будет ли собственность подвергать пострадавшее население дополнительным опасностям, и будет ли оно располагаться близко к средствам существования и сообществу пострадавшего населения.

ііі. Использование школ в качестве временного жилья

Чтобы свести к минимуму прерывание процесса образования во время стихийных бедствий, закон и/или политика должны предусматривать, что школы могут быть использованы в качестве убежища в чрезвычайных ситуациях, только тогда, когда нет реальной альтернативы, а в планах действий в чрезвычайных ситуациях должны быть указаны альтернативные места для использования в качестве убежищ в чрезвычайных ситуациях. 669

В свете того факта, что не всегда возможно избежать использования школ в качестве убежища для чрезвычайных ситуаций, закон и/или политика должны содержать практические меры для обеспечения непрерывности образования в данной ситуации. В частности, директивным органам следует рассмотреть возможность принятия следующих практических мер:

- обязать, где это возможно, использовать гимназии, аудитории и другие открытые пространства вместо классных комнат для продолжения обучения;
- указание максимального количества школьных дней, в течение которых школы могут использоваться в качестве убежищ для чрезвычайных ситуаций в течение любого учебного года;
 - создание механизмов финансирования для замены или ремонта любого школьного имущества,

Многострановой сводный отчет

- поврежденного в результате использования школы в качестве убежища для чрезвычайных ситуаций; а также
- установление правил и процедур использования школы в качестве убежища для чрезвычайных ситуаций, предназначенных для обеспечения поддержания школы в хорошем состоянии. ⁶⁷⁰

Для получения дальнейших практических рекомендаций о том, как обеспечить непрерывность образования, когда школы используются в качестве приютов, директивные органы должны учитывать: Минимальные стандарты образования: готовность, реагирование и восстановление Международного агентства по образованию в чрезвычайных ситуациях;⁶⁷¹ и *Краткое изложение политики и практическое* руководство для тихоокеанских государств по ограничению и планированию использования школ в качестве центров временной эвакуации в чрезвычайных ситуациях Азиатско-тихоокеанская коалиции по безопасности в школах.⁶⁷²

9. Защита и включение отдельных уязвимых групп

А. Введение

і. Контекст

Во многих странах законы о стихийных бедствиях сосредоточены на роли и обязанностях национальных учреждений и содержат ограниченные отсылки на сами пострадавшие от стихийных бедствий группы населения. Однако защита населения, пострадавшего от стихийных бедствий, должна быть главной целью всей деятельности по ГБР. Действительно, МФОКК И КП считает, что получение гуманитарной помощи после стихийного бедствия является фундаментальным правом, вытекающим из прав на жизнь, здоровье и достаточный уровень жилищных условий (среди прочих прав), как это закреплено в международном праве прав человека. 674

Бедствия могут оказать несоразмерное воздействие на следующие группы: женщины и девочки; дети (включая несопровождаемых и разлученных детей); пожилые люди; инвалиды; мигранты и перемещенные лица; расовые и этнические меньшинства; коренные народы; и сексуальные и гендерные меньшинства. Эти группы могут чаще сталкиваться с последствиями стихийных бедствий, такими как заболеваемость, смертность и потеря или повреждение имущества. В равной степени они могут столкнуться с более высокой распространенностью многих форм насильственного, эксплуататорского или иного вредного поведения, которые усиливаются во время и после стихийных бедствий. В разделе ііі ниже указаны основные причины, по которым эти группы могут быть непропорционально подвержены стихийным бедствиям.

В этом отчете термин «уязвимые группы» используется для общего обозначения групп, указанных в предыдущем абзаце, несмотря на тот факт, что в зависимости от обстоятельств может быть более точным описание некоторых из групп, указанных выше, как имеющих «особые потребности», находящихся «под угрозой» или «уязвимые». Приведенный выше список уязвимых групп не является исчерпывающим; действительно, любая группа, которая сталкивается с существовавшей ранее дискриминацией и маргинализацией, может быть непропорционально подвержена стихийным бедствиям. Другие группы, которые могут быть непропорционально подвержены стихийным бедствиям, в зависимости от местного контекста, включают: религиозные и/или политические меньшинства; а также маргинальные классы или касты. В этой главе эти группы подробно не обсуждаются из-за нехватки литературы, в которой конкретно рассматриваются последствия стихийных бедствий для этих групп. Общие рекомендации в Разделе D, однако, очень актуальны для этих групп.

Как видно из предыдущих параграфов, в этом отчете рассматриваются различные группы, которые определяются по таким характеристикам, как возраст, пол или инвалидность. Важно признать, что этот групповой подход имеет серьезные ограничения. Уязвимые группы не являются однородными: степень, в которой члены «уязвимой группы» фактически непропорционально подвержены стихийным бедствиям, варьируется между странами и между лицами в пределах одной группы в одной и той же стране. Например, степень, в которой женщины подвергаются непропорционально сильным стихийным бедствиям, варьируется между странами в зависимости от уровня дискриминации по признаку пола. Кроме того, она варьируется между женщинами в одной и той же стране в зависимости от таких факторов, как их уровень образования или благосостояния, здоровье, возраст, миграционный статус, раса или этническая принадлежность (среди многих других факторов). Действительно, тот факт, что последствия стихийных бедствий значительно различаются в уязвимых группах, отчасти является результатом интерсекциональности, то есть тенденции к тому, что лица с двумя или более уязвимостями (например, пожилые женщины с инвалидностью; несопровождаемые и разлученные девочки) испытывают повышенную дискриминацию и маргинализацию.

Международное сообщество все больше осознает важность защиты уязвимых групп и их включения в борьбу со стихийными бедствиями. В частности, *Сендайская рамочная программа* призывает к

ориентированному на людей, инклюзивному и недискриминационному подходу по снижению риска бедствий, в котором особое внимание уделяется людям, непропорционально пострадавшим от бедствий. В ней особо отмечается важность привлечения «женщин, детей и молодежи, инвалидов, малоимущих, мигрантов, коренных народов... и пожилых людей к разработке и осуществлению политики, планов и стандартов». Существует также много конвенций, которые конкретно регулируют права уязвимых групп, указанных выше, таких как Конвенция о правах ребенка и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. 678

іі. Обзор главы

В этой главе основное внимание уделяется защите и включению уязвимых групп в обеспечение готовности и реагирования на бедствия. В разделе В ниже обсуждается каждая уязвимая группа по очереди. В каждом подразделе раздела В анализируется, почему стихийные бедствия могут оказать непропорциональное воздействие на группу и почему на группу может оказываться непропорциональное воздействие во время стихийных бедствий, и предусматривает ли существующий закон и/или политика в 20 странах выборки, их защиту и включение в план обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Помимо подробного обсуждения каждой уязвимой группы, эта глава включает раздел о психическом здоровье и психосоциальной поддержке (ПЗПСП), однако признается, что ПЗПСП важен для всех групп населения, пострадавших от стихийных бедствий, а не только для уязвимых групп.

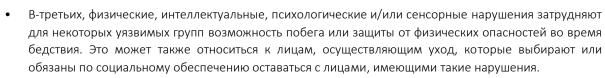
Раздел D ниже предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать закон и/или политику для защиты и включения уязвимых групп в план готовности к бедствиям и реагирования на них. Он содержит шесть общих рекомендаций, которые применяются ко всем уязвимым группам, и конкретные рекомендации, разработанные для отдельных уязвимых групп. В разделе D также содержатся рекомендации о том, как разработать закон и/или политику для обеспечения психического здоровья и психологической поддержки во время бедствий.

В этой главе принимается определение «защиты» Межучрежденческого постоянного комитета как «все виды деятельности, направленные на обеспечение полного уважения прав личности в соответствии с буквой и духом соответствующих правовых актов (т.е. Международное право прав человека (IHRL), Международное гуманитарное право, Международное беженское право (IRL)». ⁶⁷⁹ Термин «включение» относится к любым действиям, направленным на обеспечение того, чтобы уязвимые группы принимали непосредственное и значимое участие в затрагивающих их решениях, в том числе в разработке и осуществлении мероприятий по ГБР.

ііі. Выводы высокого уровня

Исследование, проведенное в разделе В этой главы, показывает, что существуют (по крайней мере) четыре основных фактора, которые приводят к несоразмерному воздействию на уязвимые группы в результате и во время стихийных бедствий. Не все перечисленные ниже факторы относятся ко всем уязвимым группам, однако наиболее уязвимые группы испытывают два или более из перечисленных ниже факторов.

- Во-первых, уже существующая социальная маргинализация заставляет участников ГБР прямо или косвенно дискриминировать уязвимые группы в деятельности ГБР. Косвенная дискриминация может принимать форму препятствий для доступа (например, учреждения, которые не доступны для людей с ограниченными возможностями), или неспособность приспособить меры ГБР к конкретным потребностям уязвимых групп (например, неспособность обеспечить управление менструальной гигиеной для женщин и девочек-подростков).
- Во-вторых, уже существующая экономическая маргинализация в виде уязвимости в жилищных условиях и средствах к существованию подвергает некоторые уязвимые группы более серьезным последствиям (то есть смертности, заболеваемости, финансовым потерям) во время бедствий. Уязвимость в жилищных условиях относится к жилью низкого качества и/или расположенному в зонах повышенного риска, в то время как уязвимость в источниках средств к существованию относятся к источникам средств к существованию, которые особенно подвержены изменениям или потерям в результате изменений условий окружающей среды или которые являются юридически или экономически небезопасными (то есть случайная, нерегулярная или неквалифицированная работа). 680



• В-четвертых, некоторые уязвимые группы подвергаются повышенному риску насилия, эксплуатации или иного вредного поведения после стихийных бедствий. Эти виды поведения включают сексуальное и гендерное насилие (*СГН*), физическое насилие, эмоциональное насилие, трудовую эксплуатацию, торговлю людьми, похищение детей и незаконное усыновление.

В целом, Документальные анализы показывают, что национальные законы и политика в 20 странах, включенных в выборку, недостаточно защищают уязвимые группы во время стихийных бедствий из-за отсутствия мер по защите от стихийных бедствий. Одиннадцать из 20 проведенных анализов прямо рекомендуют внести поправки в закон, чтобы защитить уязвимые группы,⁶⁸¹ и еще два анализа выявили недостатки или пробелы в правовой защите уязвимых групп.⁶⁸² Документальные анализы также указывают на то, что, даже если внутренние законы и политика включают меры по защите уязвимых групп населения во время бедствий, они часто делают это неравномерно, удовлетворяя потребности некоторых, но не всех групп.⁶⁸³

В. Особые уязвимые группы в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагирования

і. Женщины и девушки

Женщины и девочки несоразмерно страдают от гендерной дискриминации и гендерной слепоты в деятельности ГБР.⁶⁸⁴ Кроме того, женщины и девочки могут подвергаться повышенному риску СГН во время бедствий. Каждый из этих трех факторов обсуждается ниже.

Сексуальное и гендерное насилие

Исследования МФОКК И КП показывают, что во время стихийных бедствий случаи СГН часто увеличивается и что СГН в значительной степени присутствует в каждой изученной популяции, пострадавшей от стихийного бедствия. В Типы СГН, возникающие во время стихийных бедствий, включают (но не ограничиваются ими) насилие в семье, изнасилования и сексуальные посягательства, детские/ранние браки, коммерческий секс и торговлю людьми. В СГН влияет на женщин, мужчин, девочек и мальчиков; однако женщины и девочки несоразмерно страдают из-за существующего гендерного неравенства. Хотя исследования показывают, что существует тенденция к увеличению СГН во время стихийных бедствий, существуют значительные препятствия для получения точной информации о распространенности СГН во время стихийных бедствий. Во многих странах системы отчетности о СГН недостаточно используются из-за социальной стигматизации или не имеют достаточных ресурсов и недостаточно развиты. В Кроме того, системы отчетности могут выходить из строя или работать менее эффективно во время бедствий.

Шестнадцать из 20 документальных анализов предоставляют информацию в отношении законодательства и/или политики в отношении СГН. 689 Только в двух из 16 стран - в Колумбии и на Филиппинах - существуют законы и/или политика, которые конкретно направлены на повышение риска инцидентов СГН во время бедствий. 690 В девяти из 16 стран имеются общие правовые и институциональные рамки для предотвращения СГН, которые продолжают применяться во время стихийных бедствий, но конкретно не предусматривают или не учитывают повышенный риск СГН во время стихийных бедствий. 691 Однако во многих документальных анализах отмечается, что нет информации о том, насколько эффективны эти обычные схемы во время бедствий. 692

Исследования МФОКК И КП проливают свет на эту проблему. Это указывает на то, что стихийные бедствия имеют склонность серьезно напрягать существующие службы защиты СГН, включая полицейскую деятельность, системы отчетности, здравоохранение, психосоциальную поддержку и юридические консультации. Это особенно верно, если эти системы уже имеют недостатки в обычное время. Например, недавнее исследование МФОКК И КП по защите от СГН в Эквадоре, Непале и Зимбабве показало, что пробелы и проблемы в защите от СГН в обычное время усугубляются во время стихийных бедствий. ⁶⁹³

Поставщики услуг по защите от СГН, включая, помимо прочего, медицинские учреждения, полицию и юридические службы, не имели планов на случай непредвиденных обстоятельств для обеспечения непрерывности услуг во время стихийных бедствий и, как следствие, не располагали достаточными ресурсами для рассмотрения возросшего объема жалоб на СГН.⁶⁹⁴ Еще одним ключевым выводом исследования было то, что в трех странах не было механизмов координации между учреждениями по защите от СГН и системами управления рисками стихийных бедствий. 695

Важно отметить, что проектирование и управление экстренным убежищем в чрезвычайных ситуациях может усугубить или снизить риск СГН. Ключевой практической мерой по снижению риска СГН является предоставление женщинам и девочкам доступа к раздельно расположенным по признаку пола, хорошо освещенным, запираемым и патрулируемым сотрудниками службы безопасности туалетам и душам, которые находятся в непосредственной близости от спальных и жилых помещений. ⁶⁹⁶ Другая практическая мера - сделать спальные зоны разделенными по признаку пола. Небольшое количество Документальных анализов указывает на то, что в законодательстве и/или политике содержатся такие практические меры для снижения риска СГН в экстренных убежищах и во временном жилье. Например, законодательство Филиппин предписывает, чтобы приюты для чрезвычайных ситуаций обеспечивали разделенные по полу экстренные туалеты, ⁶⁹⁷ в то время как бразильская политика требует, чтобы санитарные помещения в экстренных убежищах были надлежащим образом освещены и не могли быть изолированы. ⁶⁹⁸ Тот факт, что в Документальных анализах указывается очень мало законов и политик, содержащих такие практические меры по снижению риска СГН, говорит о том, что в этой области есть большие возможности для улучшения.

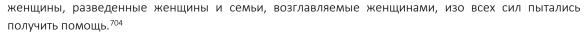
Гендерная дискриминация

Прямая дискриминация по признаку пола в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них возникает, когда к одному полу относятся менее благосклонно по признаку пола, при этом игнорируя другие характеристики.⁶⁹⁹ Прямая дискриминация по признаку пола может происходить через формальные процессы или требования, которые исключают один пол, или присваивают лицам этого пола более низкий приоритет или статус. Точно так же прямая дискриминация может иметь место, когда субъекты ГБР имеют дискриминационные установки, сознательные или неосознанные, которые заставляют их обращаться с одним полом более благожелательно, чем с другим.

Косвенная дискриминация по признаку пола происходит, когда меры в рамках ГБР теоретически одинаково доступны для всех полов, но практически менее доступны для одного пола. 700 Распространенной формой косвенной дискриминации по признаку пола является использование критериев приемлемости, в которых один из полов вряд ли сможет получить полноценные услуги. Хотя мужчины и мальчики могут сталкиваться с дискриминацией по признаку пола, чаще всего это испытывают женщины и девочки. Как обсуждается в разделе viii ниже, дискриминация также может испытываться трансгендерами, лицами третьего пола или любым лицом, чья гендерная идентичность и/или выражение не соответствуют бинарным нормам «мужской» и «женский».

Как уже говорилось в главе 1, во многих Документальных анализах подчеркивается, что конституционные законы и законы о правах человека или недопущении дискриминации в этих странах устанавливают общий запрет на дискриминацию. ⁷⁰¹ Однако ни в одном из Документальных анализов не указано, что в законах и/или политиках в области Борьбы со стихийными бедствиями в их странах четко прописан запрет на дискриминацию по признаку пола при подготовке к бедствиям и реагировании на них. Тематическое исследование землетрясения в Непале, которое произошло в апреле 2015 года, проведенное по заказу МФОКК И КП, показывает, как прямая и косвенная дискриминация по признаку пола может препятствовать доступу женщин к получению надлежащей помощи.⁷⁰²

В качестве примера прямой дискриминации непальские должностные лица часто требовали, чтобы семьи регистрировались для получения помощи в случае стихийных бедствий через главу семьи, то есть через мужчину, в результате чего многие женщины были вынуждены полагаться на добрую волю своих родственников-мужчин. 703 Кроме того, эта практика привела к тому, что многие одинокие



• В качестве примера **косвенной дискриминации** были предоставлены субсидии на реконструкцию жилья лицам, которые имели официальное подтверждение права собственности. ⁷⁰⁵ На практике это требование дискриминирует женщин, которые вряд ли будут указаны в качестве совладельца в документах на право собственности на землю. ⁷⁰⁶

Тематическое исследование в Непале подчеркивает важность недопущения как прямой, так и косвенной дискриминации по признаку пола при реагировании на стихийные бедствия, с тем чтобы мужчины, женщины, девочки и мальчики имели равный доступ к помощи как в теории, так и на практике.

Гендерная слепота

Гендерная слепота означает неспособность признать и отреагировать на тот факт, что женщины, мужчины, девочки и мальчики имеют разные потребности и методы выживания, особенно во время бедствий. Это может произойти, когда участники ГБР предполагают, что потребности и поведение мужчин и мальчиков отражают потребности всех людей, пострадавших от стихийных бедствий. Гендерная слепота может проявляться как неспособность предпринять шаги, чтобы сделать деятельность по ГБР одинаково доступной для женщин и девочек (то есть косвенная дискриминация). Это может также проявляться как неспособность признать и удовлетворить конкретные права и потребности женщин и девочек, а именно услуги в области сексуального и репродуктивного здоровья и менструальной гигиены.

Международное право прав человека признает, что женщины имеют право на качественные услуги в области сексуального и репродуктивного здоровья. ⁷⁰⁷ Права женщин на сексуальное и репродуктивное здоровье (ПСРЗ) вытекают из множества прав человека, включая право на жизнь и право на здоровье. ⁷⁰⁸ Однако в чрезвычайных ситуациях зачастую отсутствует доступ к адекватным услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, что оказывает непропорционально негативное влияние на женщин. ⁷⁰⁹ Даже во время острого кризиса ПСРЗ требуют доступа к минимальному уровню услуг, включая (но не ограничиваясь) клиническую помощь жертвам изнасилования и неотложную акушерскую помощь и помощь новорожденным. ⁷¹⁰ Комплексные услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья должны быть реализованы, как только ситуация стабилизируется. Это включает (но не ограничивается) дородовую и послеродовую помощь, комплексные услуги по планированию семьи, а также лечение и профилактику инфекций, передаваемых половым путем (ИППП). ⁷¹¹

Важно отметить, что существует множество двусторонних причинно-следственных связей между СРЗ и СГН. С одной стороны, СГН создает риски для СРЗ - например, сексуальное насилие создает риск инфекций, передаваемых половым путем, и нежелательной беременности, в то время как насилие со стороны интимного партнера может служить барьером для использования противозачаточных средств и презервативов. Точно так же условия СРЗ создают риски СГН - например, положительный результат тестирования на вирус иммунодефицита человека (ВИЧ) или инфекции, передаваемые половым путем (ИППП), может представлять собой фактор риска возникновения СГН; исследования показывают, что рост насилия происходит после раскрытия ВИЧ-статуса или даже после раскрытия, что тестирование на ВИЧ было запрошено. Та

Для женщин и девочек-подростков гигиена менструального цикла также является важной проблемой прав человека, которая может препятствовать полному осуществлению их прав на здоровье, образование и работу. Однако, как и в случае с услугами сексуального и репродуктивного здоровья, менструальная гигиена часто нарушается во время чрезвычайных ситуаций. Это связано с серьезным отсутствием доступа к основным материалам, необходимым для менструальной гигиены (например, гигиенические прокладки/салфетки и нижнее белье), в дополнение к отсутствию надлежащих санитарных условий. Это барьеры часто усиливаются культурными убеждениями и табу, окружающими тему менструации, что может снизить вероятность того, что женщины будут нуждаться в улучшенных услугах или товарах.

Шестнадцать из 20 Документальных анализов содержат информацию о том, учитывает ли законодательство и политика в области Борьбы со стихийными бедствиями, связанные с признаком пола. В 11 из 16 стран законодательство и политика в области Борьбы со стихийными бедствиями не содержат какого-либо требования учитывать гендерные потребности в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагировании на них. В 9 четырех из 16 стран законодательство и политика в области Борьбы со стихийными бедствиями содержат только очень высокоуровневое или общее обязательство по выявлению и удовлетворению гендерных потребностей. Полько одна из 16 стран Колумбия - имеет конкретные меры для выявления и удовлетворения гендерных потребностей в обеспечении готовности к бедствиям и реагировании на них. Колумбийское Руководство по стандартизации гуманитарных действий требует, чтобы гендерные аспекты регистрировались как часть процедуры регистрации временного жилья, а также учитывались гендерные особенности в связи с обеспечением продовольствием, водой, медицинскими услугами, предметами санитарии и гигиены. Тото факт, что Колумбия является единственной страной, законы которой требуют учета гендерных потребностей, свидетельствует о том, что в этой области есть большие возможности для улучшения.

іі. Дети

В соответствии с *Конвенцией о правах ребенка* в настоящем отчете термин «дети» используется для обозначения всех людей в возрасте до восемнадцати лет. Эта категория исключает некоторых подростков, термин, который охватывает людей в возрасте от 10 до 19 лет; она также исключает молодых людей, термин, который часто используется для обозначения людей в возрасте до 25 лет. В этом разделе отчета особое внимание уделяется детям, несмотря на наличие ограничений для применения этого подхода, а именно то, что риски, с которыми сталкиваются дети, могут сохраняться в позднем подростковом и молодом возрасте.

Во время бедствий дети подвергаются повышенному риску: похищения, торговли, продажи и незаконного усыновления; эксплуатации, в том числе детский труд; сексуальное и гендерное насилие, включая детскую проституцию и детские браки; физическое насилие и безнадзорность. ⁷²⁴ Для удобства пользования эти риски в совокупности обозначаются как «риски в области защиты детей». Девочки особенно уязвимы перед определенными рисками защиты детей, а именно сексуальным и гендерным насилием. ⁷²⁵ Помимо рисков по защите детей, бедствия могут поставить под угрозу доступ детей к образованию и их участие в принятии решений по затрагивающим их вопросам. Важно отметить, что право на образование применимо даже в чрезвычайных ситуациях вооруженного конфликта и стихийного бедствия, несмотря на практические проблемы, возникающие в этих условиях. ⁷²⁶

Во время стихийных бедствий дети также подвергаются повышенному риску разлучения со своими родителями и членами семьи из-за таких факторов, как нахождение в разных местах во время бедствий (например, в школе и на работе), травма или смерть члена семьи и общий хаос, вызванный стихийными бедствиями. 727 Разлучение часто является очень тревожным событием, которое может оказать серьезное негативное влияние на развитие ребенка и его психическое здоровье. 728 По сравнению с общим детским населением несопровождаемые и разлученные с семьями несовершеннолетние (НРСН) значительно более уязвимы к рискам в области защиты детей, указанным выше, поскольку им не хватает ухода и защиты со стороны их основного опекуна(-ов). 729

Документальные анализы показывают, что в большинстве из 20 стран, включенных в выборку, имеются общие правовые и институциональные рамки, которые учитывают риски защиты детей и устанавливают механизмы ухода за НРСН в обычное время. Кроме того, Италия недавно стала одним из первых государств, принявших комплексное законодательство для защиты прав детей НРСН, прибывающих в Италию (то есть иностранных НРСН). Однако только две страны - Бразилия и Филиппины - имеют законы или политику, которые конкретно направлены на работу с повышенными рисками в отношении детей, особенно НРСН, во время бедствий.

Объединенный национальный протокол Бразилии о комплексной защите детей и подростков, пожилых людей и инвалидов во время бедствий (**Объединенный протокол о защите**) содержит несколько мер, которые могут защитить детей, включая НРСН, от рисков защиты детей во время бедствий.⁷³² Например,



Объединенный протокол о защите требует от властей вести список детей и подростков в каждом экстренном приюте или лагере и предоставлять им идентификационные браслеты с указанием лица, ответственного за них. ⁷³³ Объединенный протокол о защите также запрещает перемещение детей без сопровождения, если они не нуждаются в медицинской помощи. ⁷³⁴

Закон Филиппин об оказании чрезвычайной помощи и защите детей налагает на государственные учреждения ряд обязательств по защите детей во время бедствий. После объявления о бедствии полиция и Министерство социального обеспечения и развития (МСОР) обязаны незамедлительно усилить комплексные меры и мониторинг в целях предотвращения торговли детьми, их труда, эксплуатации и насильственных действий. Кроме того, МСОР должен разработать минимальный набор стандартов и руководящих принципов для системы поиска и воссоединения семей для детей-сирот, несопровождаемых и разлученных с семьями несовершеннолетних.

При эффективном осуществлении законы Бразилии и Филиппин, рассмотренные выше, могут смягчить некоторые риски защиты детей, распространенные во время бедствий. Тем не менее, тот факт, что только в двух из 20 стран, выбранных для анализа, существуют законы или политика, которые конкретно касаются защиты детей и НРСН во время стихийных бедствий, указывает на большие возможности для внедрения улучшений в этой области. Раздел D ниже предоставляет директивным органам конкретные рекомендации о том, как разработать закон и/или политику для защиты детей, особенно НРСН, во время бедствий.

ііі. Пожилые люди

Пожилые люди обычно считаются особенно уязвимыми к воздействию стихийных бедствий. ⁷³⁷ Однако важно отметить, что пожилые люди не являются однородной группой, и не старость как таковая делает пожилых людей особенно уязвимыми к стихийным бедствиям. Вместо этого их уязвимость обусловлена факторами, *связанными*, но не *неизбежными* в пожилом возрасте, включая физическую мобильность, снижение чувственной осознанности, имеющееся состояние здоровья, особые потребности в питании, социальную изоляцию и экономические ограничения. ⁷³⁸ Пожилые женщины могут быть более уязвимыми, чем пожилые мужчины, отчасти из-за повышенного риска СГН. ⁷³⁹

Пожилые люди, особенно пожилые люди с ограниченными возможностями, часто невидимы для участников ГБР и, как следствие, непреднамеренно лишены возможности получить помощь. ⁷⁴⁰ Их исключение вызвано, среди многих других факторов, неспособностью сбора информации о пожилых людях (например, путем регистрации и оценки потребностей), сделать доступной для них помощь и удовлетворить их конкретные потребности. ⁷⁴¹ Помощь, которая подходит для населения в целом, может быть недоступной или неуместной для пожилых людей. Например, в отношении продуктов питания пожилым людям может быть труднее: зарегистрироваться для распределения продуктов питания; проехать до пункта раздачи пищи; стоять в очереди в суровых погодных условиях для получения пищи; нести раздачу обратно к себе домой или в приют; и получать доступ к продуктам питания, которые удовлетворяют их потребностям в питании (например, обогащенная пища или пищевые смеси). ⁷⁴²

Хотя большая часть литературы посвящена уязвимости пожилых людей, важно признать способность пожилых людей и вклад в обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. ⁷⁴³ Пожилые люди часто обладают значительной способностью вносить вклад в готовность к стихийным бедствиям и реагировать на них благодаря: своим знаниям об обществе и местной среде; опыту предыдущих бедствий; и социальным ролям и влиянию. ⁷⁴⁴ Действительно, во время стихийных бедствий пожилые люди несут большую ответственность за содержание своих семей, мобилизацию ресурсов и уход за детьми и другими иждивенцами. ⁷⁴⁵

Законы и политика нескольких из 20 стран, вошедших в данный анализ, определяет пожилых людей как уязвимую группу во время бедствий. ⁷⁴⁶ Однако только четыре страны имеют законы или политику, которые содержат конкретные меры, предназначенные для защиты пожилых людей во время бедствий. ⁷⁴⁷ В Италии, например, региональные планы действий в случае стихийных бедствий предусматривают регистрацию лиц старше 70 лет и получение помощи в эвакуации. ⁷⁴⁸ В качестве другого примера, в Квинсленде, Австралия, учреждения по уходу за престарелыми должны иметь планы экстренной эвакуации. ⁷⁴⁹ Тот факт, что только

в четырех из 20 выбранных стран приняты меры для удовлетворения потребностей пожилых людей, указывает на то, что широкое признание уязвимости пожилых людей не обязательно приводит к конкретным действиям. Таким образом, существует значительный потенциал для усиления защиты пожилых людей в законодательстве и политике обеспечения готовности и реагирования на бедствия. Раздел D ниже предоставляет директивным органам рекомендации о том, как разработать законодательство и политику для защиты пожилых людей в случае стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них.

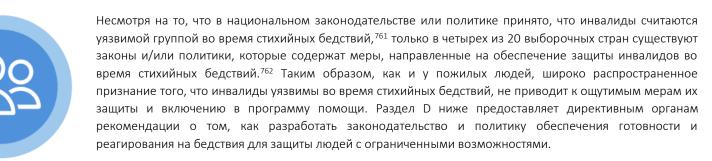
iv. Лица с ограниченными возможностями

Приблизительно 15 процентов населения мира имеют инвалидность. ⁷⁵⁰ Как и пожилые люди, инвалиды обычно считаются особенно уязвимыми к воздействию стихийных бедствий. Статистические данные о воздействии стихийных бедствий на эту группу ограничены; однако это указывает на то, что уровень смертности инвалидов во время бедствий может в два-четыре раза превышать уровень смертности среди населения в целом. ⁷⁵¹ Стоит отметить, что примерно 46 процентов людей старше 60 лет имеют инвалидность, что означает, что между этими группами существует значительное совпадение. ⁷⁵² Стоит также отметить, что инвалидность непропорционально затрагивает женщин, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода, а также среди пожилых людей. ⁷⁵³

Инвалиды имеют физические, психосоциальные, интеллектуальные и/или сенсорные нарушения, которые могут затруднить им совершить побег или защититься от физических опасностей во время бедствия и получить доступ к мерам ГБР до, во время и после бедствия. В свою очередь, эта уязвимость может повлиять на тех, кто осуществляет уход, большинство из которых составляют женщины, которые могут добровольно или выполняя социальные обязательства подвергать себя опасности, оказывая помощь инвалидам, во время стихийных бедствий. По сравнению с населением в целом люди с ограниченными возможностями имеют дополнительные и особые потребности, которые могут не удовлетворяться во время бедствия. Эти потребности включают: вспомогательные устройства, такие как инвалидные коляски, катетеры и протезы; информация на языке Брайля, на языке жестов или в аудиоформате; вспомогательные службы, такие как социальные работники, медсестры, сурдопереводчики и лица, осуществляющие уход за инвалидами (в том числе за лицами с ограниченными умственными возможностями); и особые лекарства. Точа числе за лицами с ограниченными умственными возможностями); и особые лекарства. Точа числе за лицами подвергаются повышенному риску физического, психологического и сексуального насилия во время бедствий. Точа

Международное право признает важность защиты и включения инвалидов в деятельность ГБР. Конвенция о правах инвалидов обязывает государства-участники принимать все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов во время стихийных бедствий. ⁷⁵⁶ Сендайская рамочная программа определяет лиц с ограниченными возможностями и их сопутствующие организации как критически важные для оценки риска бедствий, а также для разработки и реализации соответствующих планов. ⁷⁵⁷ Хартия о включении инвалидов в гуманитарную деятельность отражает приверженность международного сообщества обеспечению того, чтобы инвалиды имели полное и эффективное участие в гуманитарной помощи и доступ к ней, включая обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них. ⁷⁵⁸

Несмотря на вышеуказанные международно-правовые документы, инвалиды часто исключаются из гуманитарной помощи из-за косвенной дискриминации и маргинализации. Глобальная онлайнконсультация 2015 года с участием 484 инвалидов, 118 организаций инвалидов и 167 гуманитарных организаций показала, что людям с ограниченными возможностями было чрезвычайно трудно получить доступ к общим услугам и услугам, связанным с инвалидностью, во время стихийных бедствий. Соновными способствующими факторами были отсутствие информации о доступных услугах, отсутствие физической доступности услуг и нехватка обученного персонала, специализирующегося на работе с инвалидами. Несмотря на то, что эта консультация была сосредоточена на гуманитарных субъектах, Документальные анализы показывают, что национальное законодательство и политика также не обеспечивают надлежащей защиты инвалидов.



v. Мигранты и маргинализированные расовые и этнические группы

В этом подразделе обсуждается уязвимость мигрантов и маргинальных расовых и этнических групп (МРЭГ). Мигранты и МРЭГ могут быть непропорционально подвержены стихийным бедствиям из-за следующих факторов.

- Язык: Мигранты и МРЭГ могут не владеть или не общаться на официальном или доминирующем(-их) языке(-ах) страны или региона, где они проживают. Неспособность субъектов ГБР распространять учебные материалы, предупреждения и информацию о мерах реагирования на бедствия на языках, на которых говорят мигранты и МРЭГ, может подвергнуть их большему риску причинения вреда. 763
- Экономическая маргинализация. Многие мигранты и МРЭГ страдают от существующей экономической маргинализации, которая проявляется в уязвимости в жилье и средствах к существованию. Когда происходит бедствие, некачественное жилье напрямую вызывает увеличение физического воздействия (то есть смертность, заболеваемость и травматизм), в то время как уязвимые источники средств к существованию могут привести к большим экономическим потерям. 764
- Дискриминация: многие мигранты и МРЭГ страдают от уже существующей прямой и/или косвенной дискриминации. Нерегулярные мигранты могут не иметь права на получение государственных услуг или могут избегать участия в получении государственных услуг из-за страха быть депортированными. Кроме того, правительства могут дискриминировать МРЭГ, преднамеренно или непреднамеренно исключая их из программ обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. На них.

Уязвимость мигрантов может быть повышена за счет: ограниченного знания местных опасностей, учреждений и служб; и ограниченных сетей социальной и семейной поддержки.⁷⁶⁷

Несмотря на вышесказанное, важно признать, что мигранты могут быть одновременно уязвимы и устойчивы к воздействию стихийных бедствий. Исследования Кентерберийских землетрясений 2010—2011 годов в Новой Зеландии и землетрясения Тохоку 2011 года и цунами в Японии показывают, что некоторые мигранты были более устойчивы к последствиям стихийных бедствий из-за своего предыдущего опыта прохождения через гражданскую войну и стихийных бедствий, а также из-за ежедневного неравенства. 768

В Документальных анализах не рассматривались вопросы защиты и включения расовых и этнических меньшинств. Они обращали внимание на положения о мигрантах, но ни один из анализов не показал, что в их странах существуют законы и политика, призванные обеспечить защиту мигрантов во время бедствий. В свете того факта, что стихийные бедствия могут оказать непропорциональное воздействие на мигрантов и МРЭГ, директивным органам следует рассмотреть возможность введения правовых и/или политических мер для обеспечения их защиты и включения в обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. В разделе К ниже приведены конкретные рекомендации о том, как это осуществить на практике.

vi. Коренные народы

Подобно МРЕГ и мигрантам, коренные жители могут подвергаться несоразмерному воздействию стихийных бедствий из-за дискриминации и экономической маргинализации. ⁷⁶⁹ Кроме того, коренные народы, чья самобытность и средства к существованию зависят от окружающей среды, особенно уязвимы к экологическому ущербу, причиненному стихийными бедствиями. ⁷⁷⁰ Бедствия могут угрожать средствам существования коренных народов, нанося ущерб окружающей среде, который затрудняет или делает

невозможным применение традиционных методов ведения сельского хозяйства, ведения фермерства, рыболовства и охоты. 771 Кроме того, стихийные бедствия могут угрожать культурной и социальной самобытности коренных народов, нанося ущерб традиционным землям или отделяя их от них. 772

Хотя коренные народы уязвимы перед бедствиями, они могут в равной степени обладать традиционными знаниями и практикой, которые делают их устойчивыми к бедствиям. Соответственно, Сендайская рамочная программа признает важность использования знаний и практики коренных народов для дополнения научных знаний при оценке риска бедствий⁷⁷³ и отмечает, что коренные народы могут внести важный вклад в разработку и реализацию планов и механизмов DRR, в том числе для раннего предупреждения.⁷⁷⁴ Опыт острова Симеулу во время землетрясения в Индийском океане в 2004 году и цунами иллюстрирует данную точку зрения. После землетрясения в Индийском океане жители острова Симеулу эвакуировались в горы с удивительной скоростью и успехом. 775 Волны цунами высотой 15 метров достигли северной точки острова Симеулуэ в течение 10 минут после землетрясения, однако из общей численности населения около 90 000 человек погибло всего 7 человек.⁷⁷⁶ Успешная эвакуация на острове Симеулу произошла благодаря знанию о разрушительном цунами 1907 года, которое передавалось из поколения в поколение через песни, стихи, колыбельные и истории.⁷⁷⁷ Эта устная традиция научила последующие поколения немедленно эвакуироваться в горы всякий раз, когда сильное землетрясение сопровождается отступающей волной. 778

Из 20 стран выборки только одна страна - Колумбия - имеет закон или политику, разработанную для обеспечения защиты групп коренного населения во время бедствий.⁷⁷⁹ Законодательство Колумбии признает группы коренного населения особенно уязвимыми к стихийным бедствиям и предусматривает, что для них является законным предоставление преференциального режима при оказании гуманитарной помощи. 780 Точно так же только одна страна, Филиппины, имеет закон или политику, которая признает важность знаний коренных народов в борьбе со стихийными бедствиями. Основной закон Филиппин о стихийных бедствиях устанавливает, что государственная политика заключается в обеспечении того, чтобы меры по снижению риска бедствий учитывали системы знаний коренных народов. ⁷⁸¹ Тот факт, что только в двух из 20 выбранных стран действуют законы и/или политика, имеющие отношение к защите и включению групп коренного населения в обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, свидетельствует о том, что существуют широкие возможности для усиления законодательства и политики в этой области. В разделе К ниже приводятся конкретные рекомендации о том, как разработать законодательство и политику по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них, чтобы защитить и охватить группы коренных народов.

Сексуальные и гендерные меньшинства

По сравнению со многими другими уязвимыми группами, литература по опыту сексуальных и гендерных меньшинств (СГМ) в условиях бедствий скудна и состоит в основном из небольшого количества тематических исследований недавних бедствий. ⁷⁸² Эти тематические исследования показывают, что СГМ могут быть несоразмерно подвержены стихийным бедствиям из-за ранее существовавшей системной дискриминации и маргинализации.⁷⁸³ Кроме того, они показывают, что регулярные мероприятия ГБР и гуманитарные программы часто не учитывают потребности и уязвимости СГМ. В результате они могут непреднамеренно исключить СГМ или усугубить существующую маргинализацию.⁷⁸⁴ Некоторые недавние примеры выглядит следующим образом.

Примеры:

- После тайфуна «Хайян» на Филиппинах в 2013 году гомосексуальные мужчины, проживающие в местах временного переселения, столкнулись с различными трудностями, включая: насилие со стороны других членов общины; трудности с доступом в туалеты и прочие устройства для мойки из-за страха и дискомфорта со стороны других членов сообщества; и дискриминации со стороны сотрудников полиции. 785
- После землетрясения и цунами в Индийском океане 2004 года многие из общины аравани в индийском штате Тамил-Наду не имели права на получение государственных продовольственных карточек, поскольку они являются третьей гендерной группой, не являясь



- ни мужчинами, ни женщинами.⁷⁸⁶ В результате они не могли получить доступ к приюту, продовольственной помощи или денежному пособию.⁷⁸⁷ Хотя в Тамил-Наду было одиннадцать агентств по оказанию помощи с гендерными программами, ни одно из них не имело конкретных стратегий включения аравани в программу оказания помощи.⁷⁸⁸
- После тропического циклона Уинстон на Фиджи в 2016 году некоторые представители сексуальных и гендерных меньшинств боялись или испытывали неловкость в связи с использованием экстренного убежища из-за возможности насилия или дискриминации со стороны сожителей. Поэтому некоторые представители сексуальных и гендерных меньшинств обращались за поддержкой в жилье друг к другу вместо пользования общим укрытием.

Что касается других уязвимых групп, важно отметить, что СГМ не являются однородной группой с одинаковым уровнем уязвимости. Существуют различия в уровне уязвимости СГМ как между странами, так и внутри стран. Например, в некоторых странах лица третьего пола могут фактически испытывать относительно низкий уровень маргинализации и дискриминации по сравнению с геями и лесбиянками.

Документальные анализы не касались защиты и включения СГМ. Таким образом, в настоящем Отчете не анализируется степень, в которой в выбранных странах действуют законы и/или политики, которые касаются защиты и включения СГМ в обеспечение готовности к бедствиям и реагирования на них. Тем не менее, защита и включение СГМ является важной проблемой, которая должна быть рассмотрена директивными органами участвующими в пересмотре или изменении внутреннего законодательства и/или политики в отношении стихийных бедствий. Таким образом, в разделе К ниже представлены конкретные рекомендации для директивных органов о том, как разработать закон и/или политику для защиты и включения СГМ в обеспечение готовности к бедствиям и реагирования на них. Эти рекомендации основаны на существующих исследованиях и руководствах, разработанных международным гуманитарным сообществом.

С. Психическое здоровье и психосоциальная поддержка при бедствиях

Бедствия вызывают широко распространенные эмоциональные страдания, как в форме проблем с психическим здоровьем (например, генерализованное тревожное расстройство, посттравматическое стрессовое расстройство и депрессия), так и непатологических расстройств (например, горе, страх, гнев). Роздействие стихийных бедствий на психическое здоровье может быть продолжительным. Через десять лет после стихийного бедствия заболеваемость депрессией и посттравматическим стрессовым расстройством среди населения, пострадавшего от стихийного бедствия, может быть в четыре-пять раз выше, чем среди населения, не подвергнувшемуся влиянию стихийных бедствий.

Участники, работающие в сфере здравоохранения, а также участники вне сферы здравоохранения, имеют тенденцию подходить к психическим заболеваниям, вызванным стихийными бедствиями, и к непатологическим расстройствам с разных точек зрения. Участники, не относящиеся к здравоохранению, в том числе многие участники гуманитарной деятельности, как правило, уделяют внимание «психосоциальному здоровью» - концепции, которая подчеркивает влияние отношений, семейных и общественных сетей, социальных ценностей и культурных практик на индивидуальное психологическое здоровье.⁷⁹² Этот подход рассматривает социальные проблемы, которые вызваны или усугублены стихийным бедствием, как основной источник эмоционального стресса и страданий. К этим социальным проблемам относятся разлука с семьей, разрушение общественных сетей и структур, а также рост случаев СГН. 793 Субъекты здравоохранения, как правило, рассматривают эмоциональные переживания и страдания, вызванные стихийными бедствиями, через призму «психического здоровья» - концепции, которая делает упор на профилактику и лечение проблем психического здоровья.⁷⁹⁴ Сектор здравоохранения, однако, также использует термины «психосоциальная реабилитация» «психосоциальное лечение» для описания нефармакологических методов лечения психических заболеваний или расстройств. ⁷⁹⁵

Составной термин «психическое здоровье и психосоциальная поддержка» (ПЗПСП) служит для объединения как можно большего числа участников. 796 Это относится к «любому виду местной или

Многострановой сводный отчет

внешней поддержки, которая направлена на защиту или содействие психосоциальному благополучию и/или предотвращению или лечению психических расстройств». ⁷⁹⁷ Таким образом, ПЗПСП выходит за рамки профилактики и лечения психических заболеваний и включает другие виды деятельности, такие как поиск и воссоединение семей, и позволяет общинам участвовать в культурной, духовной или религиозной практике, которая способствует групповому переживанию скорби и исцелению. ⁷⁹⁸ Ключевым компонентом ПЗПСП при стихийных бедствиях является «психологическая первая помощь», которая, в отличие от того, что предполагает ее название, является неклиническим вмешательством, которое может быть предоставлено не медицинскими работниками, прошедшими обучение. ⁷⁹⁹ Психологическая первая помощь - это «базовое, гуманное и поддерживающая мера, направленная на те лица, кто страдает и нуждается в поддержке», которая включает: внимательное слушание; оценку и обеспечение удовлетворения основных потребностей; поощрение социальной поддержки; и защиту от дальнейшего вреда. ⁸⁰⁰

Документальные анализы не обрабатывали данные по ПЗПСП. Таким образом, в настоящем Отчете не анализируется степень, в которой в анализируемых странах действуют законы и/или политики, которые касаются ПЗПСП в плане готовности к бедствиям и реагирования на них. Тем не менее, ПЗПСП является важной проблемой, которая должна быть рассмотрена директивными органами участвующими в пересмотре или изменении внутреннего законодательства и/или политики в отношении бедствий. В разделе К ниже приводятся рекомендации для директивных органов на национальном уровне, на основе существующих руководств, разработанных международным гуманитарным сообществом.

D. Рекомендации

Для большинства уязвимых групп, о которых говорилось в разделе В выше, международное гуманитарное сообщество разработало комплексные принципы, руководящие принципы, стандарты и инструменты, касающиеся темы их защиты и их включения в программу гуманитарной помощи. Вот эти документы являются бесценным ресурсом, основанным на обширном исследовании и практическом опыте. Вместо того, чтобы «заново изобретать колесо», правительственные директивные органы должны использовать эти ресурсы для руководства разработкой законодательства и политики по обеспечению готовности и реагированию на стихийные бедствия.

Рекомендации в этом разделе в значительной степени основаны на существующей совокупности руководящих указаний, разработанных международным гуманитарным сообществом. В разделе I представлены общие рекомендации по защите и включению уязвимых групп в программу обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. Если не указано иное, эти общие рекомендации актуальны для всех уязвимых групп. В разделах ii-ix ниже приводятся конкретные рекомендации по защите и включению отдельных уязвимых групп.

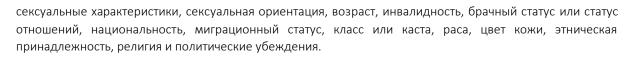
Многие из рекомендаций в этом разделе очень подробны и носят предписывающий характер. В зависимости от контекста страны, может оказаться наиболее целесообразным реализовать эти рекомендации с помощью официальных документов по политике и планированию, а не с помощью законодательства. Например, многие из ключевых мер, указанных в разделах ії-іх ниже, могут быть включены в планы действий в чрезвычайных ситуациях или стандартные операционные процедуры.

і. Общие рекомендации по защите особо уязвимых групп

Запрет на дискриминацию

Как отмечалось в главе 1, в некоторых юрисдикциях общепринятой практикой является отсутствие упоминания прав человека в отраслевом законодательстве из-за наличия общепринятой защиты прав человека. При условии, что это осуществимо и уместно в контексте конкретной страны, директивным органам следует внести соответствующие изменения в законодательство и политику в области стихийных бедствий, чтобы запретить дискриминацию, как прямую, так и косвенную, во всех аспектах обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. 802

В целях защиты всех уязвимых групп запрет на дискриминацию должен применяться к дискриминации по следующим признакам (в произвольном порядке): пол, гендерная идентичность или выражение,



Как указано в разделе В выше, дискриминация в отношении уязвимых групп часто является косвенной и непреднамеренной, а не прямой. В целях устранения косвенной дискриминации директивным органам следует рассмотреть возможность внесения поправок в законодательство и/или политику в отношении стихийных бедствий, чтобы создать общее обязательство для участников ГБР по выявлению и удовлетворению конкретных потребностей уязвимых групп. 803

Дискриминация в деятельности ГБР может быть результатом глубоко укоренившихся культурных установок, убеждений, норм и практик. По этой причине изменение законодательства само по себе может быть неэффективным. Таким образом, изменения законодательства, предложенные в этом подразделе, должны сопровождаться обязательной подготовкой для государственных участников ГБР с целью адаптации их в соответствии с конкретными потребностями и уязвимостями различных групп, тем самым способствуя культурному сдвигу в направлении комплексного подхода к обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них.

Удовлетворение потребностей уязвимых групп

Чтобы гарантировать, что уязвимые группы защищены и включены в деятельность ГБР, должны произойти две вещи.

- Во-первых, регулярные мероприятия по ГБР должны быть *в равной степени доступны* для уязвимых групп. 804 Это означает устранение информационных, физических и финансовых барьеров, которые не позволяют уязвимым группам получать доступ к мерам ГБР на том же уровне, что и остальная часть населения. Например, публичные кампании по обеспечению готовности к стихийным бедствиям следует распространять на языках, на которых говорят этнические меньшинства и мигранты, а также через ряд официальных и неформальных средств массовой информации.
- Во-вторых, в дополнение к регулярным мерам ГБР субъекты Борьбы со стихийными бедствиями должны *адаптировать* меры ГБР для удовлетворения конкретных и дополнительных потребностей уязвимых групп. Например, детям и пожилым людям может потребоваться обогащенная или легко прожевываемая пища, а женщинам и девочкам-подросткам требуются услуги по управлению менструальной гигиеной.

В разделах ії-іх ниже приводятся подробные инструкции о том, как сделать деятельность по ГБР доступной и адаптированной для уязвимых групп.

Чтобы обеспечить удовлетворение потребностей уязвимых групп, законодательство и/или политика должны предусматривать, чтобы оценки рисков, оценки потребностей, оценки уязвимости и планы действий в чрезвычайных ситуациях выявляли уязвимые группы и их конкретные потребности. 805 Это касается как общих, так и отраслевых процессов оценки и планирования. Кроме того, законодательство и/или политика должны предусматривать процессы оценки и планирования, предусматривающие прямое и значимое взаимодействие с уязвимыми группами.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях должны разрабатываться для удовлетворения выявленных потребностей уязвимых групп путем: распределения ролей и ответственности за ключевые меры; выявления и предварительное размещение достаточных ресурсов; установления минимальных стандартов; и установления процедур для мониторинга и оценки доступа и участия уязвимых групп в мероприятиях ГБР. 806

Сбор дезагрегированных данных

Чтобы помочь субъектам ГБР в планировании и удовлетворении потребностей уязвимых групп, закон и/или политика должны предусматривать сбор и анализ данных с разбивкой по половому признаку, возрасту и инвалидности в отношении оценки рисков, уязвимости и потребностей. Закон и/или политика должны также предусматривать сбор и анализ дезагрегированных данных в отношении: участия в мероприятиях

ГБР; последствий стихийных бедствий (то есть заболеваемость, смертность, экономические потери); и случаи СГН.⁸⁰⁷

Для получения данных о возрасте, директивные органы должны использовать те же группы людей, которые используются в национальных системах сбора данных. Возрастных групп, директивные органы должны использовать возрастные группы, предусмотренные в Стандартах гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями. Возможностями данных об инвалидности директивные органы должны использовать Краткий набор вопросов по инвалидности Вашингтонской группы (WGSS). В 10 Что касается информации по половому признаку, директивным органам следует рассмотреть вопрос о включении «иной» гендерной категории, но только в том случае, если это безопасно и уместно. В 11

Другие потенциальные характеристики для разделения включают национальность, миграционный статус, расу, этническую принадлежность, религию и сексуальность. Закон и/или политика, однако, не должны требовать сбора или обмена этими данными. Собираются ли данные об этих факторах, следует определять в каждом конкретном случае, в зависимости от местного контекста. Например, во многих ситуациях сбор информации о сексуальной и гендерной идентичности может создавать риски для отдельных лиц и повышать их уязвимость, поскольку, если информация попадает в чужие руки, она может порождать дискриминацию или даже насилие. В Кроме того, сексуальные и гендерные меньшинства могут отказаться от самоидентификации, что будет означать, что любые собранные данные будут неточными. В Сезопасность и целесообразность сбора данных по перечисленным выше характеристикам должны быть подтверждены путем консультаций с местными представительными или правозащитными организациями, и все участники, собирающие данные, должны иметь надежную политику и практику не нанесения вреда. В 144

Если сбор данных по вышеперечисленным факторам представляет риск для уязвимых групп, субъекты Борьбы со стихийными бедствиями должны вместо этого использовать: уже существующие наборы данных, собираемые национальными статистическими департаментами или другими правительственными учреждениями; информацию, предоставленную местными представительными организациями; оценки; и/или эмпирические правила. Например, субъекты ГБР могут полагаться на тот факт, что примерно 15 процентов людей во всем мире имеют инвалидность, или эмпирическое правило, которое гласит, что, по крайней мере, 5 процентов населения, вероятно, будет идентифицироваться как сексуальное или гендерное меньшинство. В 17

Тренинг для государственных участников ГБР

Закон и/или политика должны предписывать, чтобы все правительственные субъекты ГБР, включая отраслевые агентства, вооруженные силы и полицию, были обязаны участвовать в тренингах, направленных на то, чтобы привлечь их внимание к конкретным потребностям и уязвимости различных групп. Этот вид обучения имеет жизненно важное значение для привнесения культурных изменений, необходимых для обеспечения соблюдения законодательных изменений, предложенных в этом разделе. В частности, обучение должно быть сосредоточено на обучении участников ГБР касательно:

- их правовых обязательств перед уязвимыми группами, включая недискриминацию;
- конкретных потребностей уязвимых групп и рисков, связанных с ними;
- неоднородность и устойчивость уязвимых групп;
- сбора данных с разбивкой по половому признаку, возрасту и инвалидности;
- определения потребности уязвимых групп, используя оценку рисков, уязвимости и потребностей;
- ключевых мер для решения конкретных и дополнительных потребностей уязвимых групп;
- расширения возможности уязвимых групп, используя их знания и опыт; а также
- проведения регулярных мероприятий по ГБР в одинаково доступном виде для уязвимых групп.

Подготовка должна основываться на существующем руководстве, разработанном международным гуманитарным сообществом. Важно отметить, что обучение должно способствовать пониманию важности расширения прав и возможностей членов уязвимых групп и использования их знаний, опыта и других существующих ресурсов, а не рассматривать уязвимые группы в качестве пассивных получателей помощи. Закон и/или политика должны выделять достаточные ресурсы для этого обучения. 819

Участие уязвимых групп

Закон и/или политика должны способствовать участию уязвимых групп и их руководству в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагировании посредством следующих мер:

- Представители: Обязать многосторонние учреждения по обеспечению готовности и реагированию на бедствия, такие как координационные или консультативные органы, включать в программы представителей уязвимых групп. Соответствующие представители включают в себя правозащитные организации, отраслевые агентства или комиссии (например, женские комиссии) и опытных поставщиков услуг.820
- Набор персонала: активный набор членов уязвимых групп в качестве государственных служащих во всех учреждениях, занимающихся подготовкой к стихийным бедствиям и реагированием на них, и подразделениях отраслевых учреждений. Этому может способствовать введение закона и/или политики, содержащей квоты или цели, или принятие разумных мер, чтобы сделать позиции доступными для членов уязвимых групп. 821
- **Консультации**: обязать учреждения по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них напрямую взаимодействовать с уязвимыми группами в отношении разработки, планирования, реализации, мониторинга и оценки всех аспектов деятельности ГБР. Это включает оценку риска, уязвимости и потребностей и планы действий в чрезвычайных ситуациях. 822
- Обучение: обязательное целевое обучение и другие возможности обучения для уязвимых групп, чтобы они могли участвовать в процессе подготовки к бедствиям и реагирования на них, будь то государственные служащие, специалисты или добровольцы. 823
- **Мониторинг и оценка**: Обязательный мониторинг, оценка и публичная отчетность об участии и включении уязвимых групп в деятельность и учреждения ГБР. 824

Защита от СГН

Как указано в разделе В выше, многие из уязвимых групп, определенных в этом Отчете, подвергаются повышенному риску СГН во время бедствий и, следовательно, остро нуждаются в защите от СГН. 825 Уже существует значительный объем руководящих указаний и рекомендаций по защите от СГН во время бедствий, в частности, Руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета по интеграции мер по борьбе с гендерным насилием в гуманитарных действиях (Руководящие принципы МПК по борьбе с гендерным насилием), Глобальное исследование МФОКК И КП по эффективному законодательству и политике о гендерном равенстве и защите от сексуального и гендерного насилия в случае стихийных бедствий и Минимальный пакет начальных услуг по охране репродуктивного здоровья в кризисных ситуациях. 826

При разработке закона и/или политики защиты от СГН во время стихийных бедствий директивные органы должны обращаться непосредственно к этим ресурсам за рекомендациями. Некоторые из ключевых мер, указанных в этих ресурсах, заключаются в следующем.

- Планирование на случай непредвиденных обстоятельств: Закон и/или политика должны требовать от государственных учреждений, ответственных за защиту от СГН, в обычное время разрабатывать планы на случай чрезвычайных ситуаций, нацеленные на обеспечение непрерывности услуг по СГН во время крупных стихийных бедствий, включая клиническое ведение случаев полового насилия, а также доступ к системам отчетности и юридической помощи. В Другим ключевым аспектом планирования действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с СГН, должны быть безопасные и эффективные наработки для подключения пострадавших в список получающих услуги. Кроме того, закон и/или политика должны выделять достаточные ресурсы для удовлетворения возросшей потребности в услугах по борьбе с СГН во время бедствий. В 28
- Укрытие после стихийного бедствия: Закон и/или политика должны предписывать, чтобы укрытие после стихийного бедствия проектировалось и управлялось таким образом, чтобы предотвращать и смягчать СГН. 829 Практические меры по проектированию, направленные на предотвращение и смягчение СГН, включают в себя запираемые сегрегированные по признаку пола туалеты и душевые кабины, яркое освещение в общественных местах, разделенные семейные и сегрегированные по

- признаку пола спальные зоны, безопасные места для женщин и детей, а также сотрудников службы безопасности, сбалансированных по гендерному принципу.⁸³⁰
- Обучение и повышение осведомленности. Закон и/или политика должны предусматривать проведение обучения по повышению осведомленности о СГН для государственных участников ГБР, особенно военных и полиции, с использованием существующего опыта международного гуманитарного сообщества. В Кроме того, закон и/или политика должны предусматривать выделение достаточных ресурсов для такого обучения.

іі. Особые рекомендации по защите женщин и девочек

Деятельность ГБР должна быть направлена на удовлетворение особых потребностей женщин и девочек. В приведенной ниже таблице указаны некоторые из этих потребностей и соответствующие ключевые меры, которые следует включить как часть эффективного составления программ. В таблице также указаны соответствующие руководящие принципы, стандарты и инструменты, на которые директивные органы должны ссылаться при разработке законодательства и/или политики по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них в этой области.

Конкретная потребность	Ключевые меры для Участников борьбы со стихийными бедствиями и соответствующих секторальных участников	Соответствующие руководящие принципы, стандарты и инструменты
Сексуальное и репродуктивное здоровье и права	 Уход за жертвами сексуального насилия Уход за здоровьем матери и новорожденными Профилактика ВИЧ/ИППП Планирование семьи 	 Минимальные стандарты «Сфера» Стандарт сексуального и репродуктивного здоровья 2.3.1: охрана репродуктивного здоровья, здоровья матерей и новорожденных Стандарт сексуального и репродуктивного здоровья 2.3.2: Сексуальное насилие и оказание клинической помощи жертвам изнасилования Стандарт сексуального и репродуктивного здоровья 2.3.3: ВИЧ⁸³² Руководство для Межучрежденческой деятельности на местах по вопросам репродуктивного здоровья в условиях гуманитарных кризисов⁸³³ См особенно главу 3: Минимальный пакет первичных услуг (применимо с самого начала наступления чрезвычайной ситуации) Подростковое сексуальное и репродуктивное здоровье Инструментарий в условиях гуманитарных кризисов ⁸³⁴
Гигиена в период менструации	• предметы гигиены во время менструаций (МНР) и дополнительное нижнее белье	• Минимальные стандарты «Сфера» Стандарт обеспечения гигиены 1.3: Обеспечение менструальной гигиены и лечение недержания ⁸³⁵



	• Доступ к безопасным и частным ванным, прачечной и сушилке белья, а также средства утилизации МНР	• Инструментарий для интеграции менструальной гигиены (МНМ) в гуманитарное реагирование ⁸³⁶
Питание для беременных и кормящих женщин	 Приоритетный доступ к пище, талонам и услуге денежных переводов Ежедневная норма железа, фолиевой кислоты или добавки с микронутриентами 	 Минимальные стандарты «Сфера» Стандарт недостаточности микронутриентов 3: Недостаток в микронутриентах Стандарт кормления грудных детей 4.2: межведомственная поддержка в кормлении грудных детей в чрезвычайных ситуациях Стандарт продовольственной помощи 6.1: Общие требования по питанию⁸³⁷

ііі. Особые рекомендации по защите детей

Действия ГБР должны быть разработаны, чтобы решить вопрос о конкретных потребностях детей. В приведенной ниже таблице указаны некоторые из этих потребностей и соответствующие ключевые меры, которые могут быть предусмотрены законодательством или политикой. В таблице также указаны соответствующие руководящие принципы, стандарты и инструменты, на которые директивные органы должны ссылаться при разработке законодательства и/или политики обеспечения готовности и реагирования на стихийные бедствия.

В дополнение к основным мерам, указанным в приведенной ниже таблице, следует провести дальнейшее исследование того, как действуют общие законы, политика и системы по защите детей во время бедствий, особенно в том, способны ли они обеспечить непрерывность услуг и удовлетворить возросший спрос. Результаты этого исследования должны послужить основой для эффективного составления программ с соответствующими руководящими принципами, стандартами и инструментами, которые могут быть учтены при разработке законодательства и политики.

Конкретная потребность	Ключевые меры для Участников борьбы со стихийными бедствиями и соответствующих секторальных участников	Соответствующие руководящие принципы, стандарты и инструменты
Защита детей	 Подготовка координационных центров по вопросам защиты детей, систематический мониторинг вопросов защиты детей и создание наработок между различными поставщиками услуг Предоставление многосекторального ухода за детьми, которые были подвергнуты сексуальному насилию, физическому насилию либо иное с учетом возрастной специфики, признака пола и гендерных аспектов Установка специально оборудованных для детей площадок и пространства (CFS) в убежищах и пострадавших от стихийных бедствий общинах, то есть места, где дети 	• Минимальные стандарты по защите детей в гуманитарной деятельности ⁸³⁸ Рабочей группы по защите детей



	могут поиграть, отдохнуть и посетить учебные мероприятия • Обеспечение непрерывности регистрации рождения с помощью, например, развертывания мобильных регистрационных клиник	
Питание для младенцев и детей младшего возраста	 Добавки микронутриентов для детей в возрасте 6-59 месяцев Обогащенные продукты и смеси для детей в возрасте 6-59 месяцев Поддержка матерей в отношении грудного вскармливания и дополнительного питания Предоставление заменителей грудного молока и устройства кормления 	 Минимальные стандарты «Сфера» Продовольственная безопасность и питание Стандарты: Стандарт недостаточности микронутриентов 3: Недостаток в микронутриентах Стандарт кормления грудных детей 4.1: Указания и координация Стандарт кормления грудных детей 4.2: межведомственная поддержка в кормлении грудных детей в чрезвычайных ситуациях Стандарт продовольственной помощи 6.1: Общие требования по питанию⁸³⁹

iv. Особые рекомендации по защите HPCH

Чтобы защитить HPCH, законодательство и/или политика должны конкретно предусматривать следующие ключевые меры, которые должны быть выполнены во время бедствий:

- снижение риска разлучения родителей и опекунов;
- поиск, идентификация и документирование НРСН;
- обеспечение и мониторинг мер альтернативного ухода за НРСН;
- проведение поиска и проверки семьи; а также
- содействие воссоединению семьи и интеграции.

Вышеуказанные ключевые меры должны быть включены либо в общие планы действий в чрезвычайных ситуациях, либо в планы действий в чрезвычайных ситуациях, разработанные соответствующими отраслевыми агентствами.

Межучрежденческая рабочая группа по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетними (IAWG HPCH) и Рабочая группа по защите детей (CPWG) подготовили комплексное практическое руководство по всем вышеуказанным действиям. Директивные органы должны напрямую обращаться к этим ресурсам при разработке законодательства и/или политики для защиты HPCH во время бедствий. Ключевые ресурсы кратко изложены ниже.

- Полевой справочник НРСН и Инструментарий: IAWG HPCH подготовил Полевой справочник по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним (Полевой справочник НРСН)⁸⁴⁰ и Инструментарий по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним (Инструментарий НРСН). В Полевой справочник НРСН содержит подробное практическое руководство по профилактике, идентификации, документированию, альтернативному уходу, поиску семьи, проверке, воссоединению и реинтеграции. Прилагаемый инструментарий НРСН предоставляет образцы документов для использования в составлении программ (например, формы оценки, контрольные списки).
- Руководящие принципы и инструментарий ACE: IAWG HPCH также подготовила Руководящие принципы по альтернативному уходу за детьми в чрезвычайных ситуациях (Руководящие принципы ACE), которые были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН в 2010 году, 842 и Инструментарий по альтернативному уходу в чрезвычайных ситуациях (Инструментарий ACE). 843 ACE Toolkit

- предоставляет подробное практическое руководство по подготовке и определению необходимости оказания временной опеки в чрезвычайных ситуациях. Подобно HPCH Toolkit, он предоставляет образцы документов для использования в составлении программ.
- **Стандарт 13 MSCP**: Стандарт 13 CPWG *Минимальные стандарты по защите детей в гуманитарной деятельности* (*MSCP*) ссылается на HPCH. Он определяет ключевые действия для защиты HPCH, предоставляет руководство о том, как реализовать ключевые меры, и устанавливает показатели эффективности и цели.⁸⁴⁴

v. Особые рекомендации по защите пожилых людей и инвалидов

В этом разделе приводятся конкретные рекомендации по защите пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями в области законодательства и политики по обеспечению готовности и реагирования на бедствия. Эти две группы рассматриваются вместе из-за их высокой степени совпадения: как указано в разделе В выше, приблизительно 46 процентов людей старше 60 лет имеют инвалидность. Кроме того, обе группы руководствуются одним и тем же ключевым международным руководящим принципом: Стандартами гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (HISOPPD). 845

В приведенной ниже таблице указаны некоторые конкретные потребности пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями, а также соответствующие ключевые меры, которые следует включить в эффективное составление программ. При разработке законодательства и политики по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них директивным органам следует также учитывать НІЅОРРD и будущие *Руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета по вовлечению инвалидов в гуманитарную деятельность*, которые должны быть выпущены в 2019 году. 846

Потребность	Ключевые меры для Участников борьбы со стихийными бедствиями и соответствующих секторальных участников	Соответствующие принципы, стандарты и инструменты
Питание для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями	 Включение пожилых людей и людей с ограниченными возможностями в оценки и мониторинг питания Мониторинг уместности продовольственных пайков для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями Адаптация критериев программы дополнительного питания, чтобы учитывать потребности пожилых людей и людей с ограниченными возможностями Распределение продуктов, отвечающих определенным требованиям к микронутриентам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями, и которые легко прожевываемые 	 • Минимальные стандарты «Сфера» Стандарт продовольственной помощи 6.1: Общие требования по питанию • Стандарты включения питания HISOPPD
Услуги и сервисы, которые доступны для людей с ограниченной подвижностью	• Применение принципа ДВРИ для проектирования всех физических структур (т.е. укрытий после стихийных бедствий, населенные пункты, объекты санитарии и гигиены и другие здания)	 HISOPPD Стандарт включения 2: Безопасный и Равный доступ HISOPPD Стандарты включения укрытий, жилищных элементов HISOPPD Стандарты включения предметов водоснабжения, санитарии и гигиены



или сенсорными нарушениями

- Проведение проверки доступности всех физических структур и услуг, в том числе точек распространения
- Предоставление услуг посредством посещения учреждений, ДЛЯ предоставляющих опеку пожилых людей И людей ограниченными возможностями (дома престарелых, больницы, детские дома и т.д.)

Информация, доступная для людей С умственными нарушениями

- Предоставление информации через ряд каналов связи
- Используя простой язык различные форматы (например, шрифт Брайля, аудио, язык жестов и легко читаемая информация)
- Консультации для пожилых людей, людей ограниченными С возможностями представительных организаций об
 - коммуникационных предпочтениях

Услуги по здравоохранению пожилых для людей и людей с ограниченными возможностями

- Проведение информационнопросветительских И учебных занятий для решения негативного отношения К ограниченными возможностями
- Включение пожилых людей людей ограниченными возможностями в оценки состояния здоровья И деятельности мониторингу
- Обеспечение соответствующих методов лечения, медицинских лекарственных препаратов вспомогательных устройств (например, инвалидные коляски, протезы, слуховые аппараты)
- Планирование для бесперебойной поставки лекарственных средств, необходимых лечения для неинфекционных заболеваний, которые широко распространены среди пожилых людей
- Обеспечение доступа к службам сексуального и репродуктивного здоровья в конфиденциальном и индивидуальном виде

HISOPPD Стандарт включения 2: Безопасный и Равный доступ

HISOPPD Стандарт включения 2:

Безопасный и Равный доступ

- Минимальные стандарты «Сфера»:
 - Стандарт системы здравоохранения 1.3: основные лекарственные средства изделия медицинского назначения
 - Стандарт лечения травм 2.4: лечение травм

vi. Особые рекомендации по защите сексуальных и гендерных меньшинств

В отличие от многих других групп, нет общих международных руководящих принципов или стандартов для защиты сексуальных и гендерных меньшинств в гуманитарной помощи.⁸⁴⁷ Тем не менее, существует все больше литературы, в которой определяются конкретные потребности сексуальных и гендерных меньшинств и даются рекомендации о том, как удовлетворить эти потребности. Это включает в себя



исследования МОМ и УВКБ ООН по защите лиц, ищущих убежища, и мигрантов, принадлежащих к сексуальным и гендерным меньшинствам, ⁸⁴⁸ и тематические исследования опыта сексуальных и гендерных меньшинств на Фиджи во время тропического циклона Уинстон и на Гаити во время землетрясения 2010 года. ⁸⁴⁹

В приведенной ниже таблице указаны некоторые конкретные потребности сексуальных и гендерных меньшинств и перечислены соответствующие ключевые меры, которые следует включить в процесс эффективного составления программ. В качестве отправной точки субъекты ГБР должны исходить из того, что сексуальные и гендерные меньшинства имеют потребности, указанные ниже, но, возможно, не стремятся активно обращаться за помощью из-за нежелания публично идентифицировать себя как часть сексуального или гендерного меньшинства. В дополнение к основным мерам, указанным в таблице ниже, следует предпринять дальнейшие исследования в области защиты СГМ, чтобы расширить существующий инструктивный материал и посодействовать разработке законодательства и политики.

Потребность	Ключевые меры для Участников борьбы со стихийными бедствиями и соответствующих секторальных участников	Соответствующая литература
Безопасный доступ к экстренному жилью и объектам санитарии и гигиены	 Насколько это возможно, предоставление широкого спектра возможностей (в том числе, в случае необходимости, отдельные объекты), а также предоставление сексуальным и гендерным меньшинствам выбора, на их взгляд, наиболее безопасного и наиболее подходящего варианта⁸⁵¹ Оказание помощи сексуальным и гендерным меньшинствам в поиске альтернативных вариантов (например, безопасные убежища, частное арендное жилье), когда коммунальные центры не подходят (т.е. из-за враждебности или насилия)⁸⁵² 	 Edge Effect «Вниз по реке» (2018) 853 Гуманитарная консультативная группа, «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (2018)⁸⁵⁴ УВКБ "Защита людей с разными видами сексуальной ориентации и гендерной идентичности (2015)⁸⁵⁵ Руководство МПК ГН (2015)⁸⁵⁶
Предоставление услуг по здравоохранению с учетом специфики СГМ	 Психосоциальная поддержка со стороны квалифицированных консультантов с учетом специфики ЛГБТИ⁸⁵⁷ Лечение ВИЧ/СПИДа; услуги в области сексуального и репродуктивного здоровья; поддержка менструальной гигиены⁸⁵⁸ Частное или крайне индивидуальное предоставление всего вышеуказанного, с тем чтобы избежать публичной идентификации человека, как принадлежащего к сексуальному или гендерному меньшинству⁸⁵⁹ 	 Edge Effect «Вниз по реке» (2018) Гуманитарная консультативная группа, «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (2018) УВКБ "Защита людей с разными видами сексуальной ориентации и гендерной идентичности (2015)
Конфиденциальность и защита данных	• Сбор данных о сексуальных и гендерных меньшинствах	Гуманитарная консультативная группа, «Облегчение положения



- напрямую, если это можно сделать безопасно⁸⁶⁰
- Работа с местными ОГО до и во время сбора данных для соблюдения принципа «ненасения вреда»
- Если сбор данных по СГМ осуществляется напрямую, необходимо выполнять это в частном порядке⁸⁶¹
- Защита личных данных лиц, которые не хотят быть публично идентифицированы как часть SGM⁸⁶²

- сексуальных и гендерных меньшинств» (2018)
- Edge Effect «Вниз по реке» (2018)

vii. Особые рекомендации по защите мигрантов

Меры ГБР должны быть разработаны с учетом конкретных потребностей мигрантов. В приведенной ниже таблице указаны некоторые из этих потребностей и соответствующие ключевые меры, которые могут быть предусмотрены законодательством или политикой. При разработке законодательства и/или политики по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них директивным органам следует напрямую обращаться к *Руководству по защите мигрантов в странах, переживающих конфликт или стихийное бедствие* (*Руководство МІСІС*), 863 в котором содержится комплексное руководство по защите и включению мигрантов.

В отличие от данного Отчета, в котором принято очень широкое определение «мигрант», в Руководстве MICIC термин «мигрант» исключает беженцев, лиц, ищущих убежища, и лиц без гражданства. 864 Основные меры, указанные в таблице ниже, и многие другие меры, указанные в Руководстве MICIC, тем не менее, имеют отношение к беженцам, лицам, ищущим убежища, и мигрантам без гражданства. Следовательно, указанные ключевые меры следует использовать для защиты данных групп и обеспечения их готовности к бедствиям и реагированию на них.

Потребность	Ключевые меры для Участников борьбы со стихийными бедствиями и соответствующих секторальных участников	Соответствующие принципы, стандарты и инструменты
Информация, доступная мигрантам	 Предоставление информации: через разнообразные каналы связи, включая неофициальные каналы (например, мобильные приложения, социальные сети);⁸⁶⁵ на языках общин мигрантов, в дополнение к официальному(ым) языку(-ам) принимающей страны;⁸⁶⁶ в различных форматах (т.е. печатный формат, аудио и инфографика)⁸⁶⁷ Предоставление информации и обучения в отношении риска бедствий, обеспечение готовности и реагирования на них для мигрантов по их прибытию⁸⁶⁸ 	 Руководство МІСІС Руководство 3 (Расширение возможностей мигрантов, что они могли помочь самим себе, своим семьям и общинам во время и после стихийного бедствия) Руководство 6 (Эффективная коммуникация с мигрантами) Руководство 9 (Обширная, эффективная, и частая коммуникация с мигрантами на тему возникающих стихийных бедствий и методов получения помощи)
Доступ к мерам ГБР	 Отделение иммиграционной службы от доступа к мерам ГБР⁸⁶⁹ 	Руководство MICIC



для нелегальных мигрантов

- Предоставление удостоверений личности или других документов нелегальным мигрантам в целях содействия их доступа к услугам⁸⁷⁰
- Вовлечение гражданского общества, особенно сетей мигрантов и религиозных участников для предоставления информации нелегальным мигрантам⁸⁷¹
- Руководство
 эффективная, и частая коммуникация с мигрантами на тему возникающих стихийных бедствий и методов получения помощи)
- Руководство 11 (Оказание гуманитарной помощи мигрантам без дискриминации)

viii. Особые рекомендации для других групп

Не существует международных руководящих принципов или стандартов для защиты следующих групп в гуманитарной помощи: расовые, этнические или религиозные меньшинств; коренные народы; или другие потенциально уязвимые группы, такие как политические меньшинства и маргинальные классы, касты, кланы или племена. Однако шесть общих рекомендаций, представленных в разделе і выше, применимы к данным группам. В случае их полного выполнения эти рекомендации могут значительно улучшить защиту и включение этих групп в процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. Также предлагаются следующие рекомендации.

- Коммуникация с расовыми, этническими и религиозными (РЭР) меньшинствами. Рекомендации Руководства MICIC относительно того, как эффективно общаться с мигрантами, также имеют отношение к меньшинствам РЭР, которые могут столкнуться с языковыми барьерами для доступа к мерам ГБР. Поэтому законы и политика должны требовать предоставления информации на языках, используемых меньшинствами РЭР, в различных форматах и по нескольким каналам связи.
- Звакуация и переселение групп коренного населения. Директивные органы должны обеспечить, чтобы законы и политика, регулирующие эвакуацию и переселение, соответствовали правам групп коренного населения, как это признано в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В Важно отметить, что коренные народы не должны быть насильственно изгнаны со своих земель, и никакое переселение не должно осуществляться без их свободного, предварительного и осознанного согласия. В Захона в Захо

В дополнение к этим рекомендациям и общим рекомендациям, изложенным в разделе і выше, следует предпринять дальнейшие исследования в области защиты расовых, этнических и религиозных меньшинств и групп коренного населения с целью содействия разработке законодательства и политики.

іх. Рекомендации в отношении ПЗПСП

Директивные органы должны рассмотреть вопрос о введении закона и/или политики, предписывающей планирование действий в чрезвычайных ситуациях для ПЗПСП во время бедствий. Этого можно достичь, наложив требования на министерства и отраслевые агентства, отвечающих за ПЗПСП в обычное время, разработать планы действий в чрезвычайных ситуациях и/или включить ПЗПСП в общие планы действий в чрезвычайных ситуациях. Вот некоторые из ключевых мер, которые должны быть предусмотрены планированием ПЗПСП на случай непредвиденных обстоятельств:

- проведение оценки психического здоровья и психосоциальных проблем; 874
- обучение всего персонала и волонтеров вопросам психического здоровья и психосоциальной поддержки;⁸⁷⁵
- распространение информации о методах выживания среди населения в целом; ⁸⁷⁶
- оказание психологической первой помощи пострадавшим от экстремальных стрессоров; 877 а также
- обеспечение базовой клинической психиатрической помощи выжившим с патологическим расстройством путем:
 - планирования бесперебойного снабжения необходимыми психотропными средствами; а также
 - обеспечения того, чтобы в состав групп первичной медико-санитарной помощи входили лица, прошедшие подготовку в области охраны психического здоровья⁸⁷⁸

Закон о чрезвычайных ситуациях, обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них Многострановой сводный отчет Вышеуказанные ключевые меры взяты из существующего руководства по ПЗПСП в отношении готовности к бедствиям и реагирования на них. При разработке законодательства и/или политики директивные органы должны непосредственно ссылаться на это руководство, особенно на следующие ресурсы.

- Руководящие принципы МПК по психическому здоровью и психосоциальной поддержке в условиях чрезвычайных ситуаций (2007 г.) содержат подробное руководство по мерам готовности и минимальным мерам реагирования, которые должны быть выполнены в острой фазе чрезвычайной ситуации. Они предоставляют набор из 25 «Планов действий», содержащих рекомендации относительно реализации каждой меры реагирования.
- Комплексное руководство по психическому здоровью и психосоциальной поддержке (ПЗПСП) в условиях бедствий (2016 г.) «Психосоциальная поддержка в условиях кризиса» (OPSIC) более свежий документ, основанный на анализе 282 существующих руководств по психосоциальному и психическому здоровью. В Шестнадцать из 51 «Планов действий» специально разработаны для того, чтобы помочь директивным органам на национальном уровне включить ПЗПСП в процесс общего планирования действий в чрезвычайных ситуациях.
- Минимальные стандарты «Сфера» Стандарт психического здоровья 2.5: определяет девять ключевых мер для ПЗПСП в гуманитарных ситуациях и шесть ключевых показателей для оценки эффективности программ ПЗПСП. Этот стандарт фокусируется на действиях, которые требуются субъектам здравоохранения, в отличие от других участников ГБР.

В дополнение к ключевым мерам, указанным выше, следует предпринять дальнейшие исследования в области ПЗПСП при стихийных бедствиях, чтобы расширить существующий свод руководящих указаний и дать импульс развитию законодательства и политики.



10. Качество, ответственность и предотвращение мошенничества и коррупции

А. Введение

В этой главе анализируются следующие три взаимосвязанных вопроса: во-первых, качество помощи, предоставляемой в ходе ликвидации последствий стихийных бедствий; во-вторых, использование оценок последствий стихийных бедствий для выявления потребностей, потерь и убытков; в-третьих, мониторинг и оценка мер ГБР; и в-четвертых, предотвращение мошенничества и коррупции во время проведения мер ГБР. Безотлагательность и хаос, возникшие в результате стихийных бедствий создают серьезные проблемы в каждой из этих областей. Внезапное и резкое увеличение гуманитарных потребностей оказывают огромное давление на ресурсы правительственных и неправительственных участников, в результате чего некоторые участники могут потерпеть неудачу, или оказываются не в состоянии соответствовать минимальным стандартам в обеспечении водой, продовольствием, медицинской и жилищной помощью во время стихийных бедствий.

В равной степени, в разгар срочности и хаоса стихийных бедствий, мониторинг и оценка могут восприниматься как нечто, имеющее относительно низкий приоритет. Тем не менее, неспособность проводить тщательный мониторинг и оценку мер ГБР может подорвать подотчетность участников ГБР перед заинтересованными сторонами в плане качества их деятельности. Это также может ограничить способность участников ГБР постоянно улучшать свою деятельность путем выявления и реализации уроков или через усвоение опыта от предпринятых ранее мероприятий. Мошенничество и коррупция также могут стать серьезной проблемой в ликвидации последствий стихийных бедствий, с эффектом уменьшения количества и качества помощи, предоставляемых лицам, пострадавшим от стихийных бедствий. Безусловно, бедствия часто создают возможности для недобросовестных лиц для совершения мошенничества и коррумпированных действий из-за внезапного притока большого количества ресурсов в сочетании с тенденцией пускать все в самотек или откладывать проведение стандартных процедур контроля.

В разделах В, С, D и E, указанных ниже, даны детальные разборы всех четырех вышеприведенных вопросов; приводятся основные выводы 20 Формальных проверок и литературы по каждому из рассматриваемых вопросов. Раздел F предоставляет директивным органам практические рекомендации о том, как разработать закон и/или процедуру по повышению качества и отчетности в области обеспечения готовности и реагирования на бедствия, а также для предотвращения мошенничества и коррупции.

В. Минимальные стандарты в ликвидации последствий стихийных бедствий

Несложно заметить, что бедствия бросают вызов способности правительств стран содействовать полной реализации прав человека на жизнь, воду, продукты питания, здравоохранение и жилищное строительство, а также многих других прав человека. Стихийные бедствия могут повредить или разрушить существующую государственную инфраструктуру и ресурсы, и место, которые оказываются под сильной нагрузкой и напряжением, тем самым создавая внезапное и значительное увеличение потребности. Нагрузка, которой подвергаются правительственные инфраструктуры и ресурсы в результате стихийных бедствий, становится все более значительной в связи с увеличением частоты и тяжести происходящих бедствий. Это также справедливо и в отношении других участников ГБР, которые, как и правительственные участники, имеют ограниченное количество ресурсов.

В этом контексте, пожалуй, не удивительно, что есть примеры правительств стран и организаций гражданского общества, которые не в состоянии или не могут обеспечить минимальный уровень пищи, воды, жилья и здравоохранения во время ликвидации последствий стихийных бедствий. Недавний пример - реакция FEMA в США на сезон ураганов 2017 года. В Плохое планирование в сочетании с беспрецедентными потребностями, созданными тремя последовательными ураганами (Харви, Ирма и Мария) привели к тому, что FEMA утратила не только накопленные запасы, но и предварительно согласованные контракты. В Когда ураган Мария, третий ураган сезона, ударил по Пуэрто-Рико в сентябре

2017 года, утверждали, что FEMA имела недостаточные запасы воды, пищи, брезента и генераторов электроэнергии, в результате чего срочные и жизненно важные потребности остались неудовлетворенными.⁸⁸²

Хотя бедствия создают чрезвычайно сложные условия, все люди, пострадавшие от стихийного бедствия, имеют право на основные достойные условия для жизни, которые требуют наличия минимальных стандартных уровней воды, продуктов питания, жилья, здравоохранения, санитарии и гигиены. В С учетом этого, начиная с 1990-х годов, центральное внимание международного гуманитарного сообщества уделялось обеспечению качества и отчетности при ликвидации последствий бедствий и других кризисных явлений. Это проявляется в проекте Минимальных стандартов «Сфера», инициированном в 1990 году группой гуманитарных неправительственных организаций и МФОКК И КП. Проект периодически обновляется. В В 4

Минимальные стандарты «Сфера» содержат, среди прочего, четыре набора технических минимальных стандартов в следующих областях: (i) водоснабжение, санитария и продвижение мер гигиены; (II) продовольственная безопасность и питание; (III) предоставление крова и расселение; и (IV) здравоохранение.⁸⁸⁵ Каждый минимальный стандарт имеет аналогичную структуру: (i) сам стандарт, который является кратким описанием общепризнанного минимального уровня помощи, основанной на правах человека; (іі) перечень основных мер, которые являются необходимыми этапами или мероприятиями по достижению стандарта; (iii) показатели, которые должны быть использованы для оценки, удовлетворяется ли стандарт; и (IV) инструкции, которые предоставляют дополнительную информацию для поддержки ключевых мер,⁸⁸⁶ В то время как *Минимальные стандарты «Сфера»* разработаны, чтобы быть универсальными, показатели, возможно, потребуется локально адаптировать, чтобы гарантировать, что они в культурном отношении удовлетворяли местным условиям.⁸⁸⁷ Хотя Минимальные стандарты «Сфера» первоначально были разработаны гуманитарными организациями для гуманитарных организаций, они также подходят для использования правительствами и национальными организациями гражданского общества.⁸⁸⁸ Действительно, третья ревизия *Минимальных* стандартов «Сфера», выпущенная в ноябре 2018 года, была разработана, чтобы быть более доступной для различных пользователей, в том числе национальные органы по борьбе с бедствиями и другие внутренние государственные субъекты. В частности, Минимальные стандарты «Сфера» способны обеспечить правительство эталоном качества, которому нужно соответствовать, а также ясное, практическое руководство о том, как достичь этого эталона. 889

Документальные анализы не учитывают стандарты качества для ГБР. Есть, однако, много примеров стран, которые либо приняли *Минимальные стандарты* «*Сфера*», или использовали их при разработке национальных стандартов по оказанию гуманитарной помощи. В В качестве примера, в Эквадоре *Минимальные стандарты* «*Сфера*» были приняты министерским декретом в 2013 году и впоследствии включены в процедуры и руководства нескольких отраслевых учреждений. В Когда побережье Эквадора было поражено крупным землетрясением в апреле 2016 года, более чем 10000 людей, чьи дома были повреждены, были размещены в государственные временные убежища. С С С тандарты предоставления жилья и расселения «Сфера» были успешно использованы для руководства временными убежищами, а во многих случаях показатели «Сфера» не только были достигнуты, но также и превышены. В качестве еще одного примера, в октябре 2017 года, после обширных консультаций с государственными учреждениями на всех уровнях власти, Чили приняла 35 стандарты в области реагирования на чрезвычайные ситуации. В Эти стандарты представляют собой местную контекстуализацию *Минимальных стандартов* «*Сфера*» в: водоснабжении, санитарии и в области гигиены; продовольственной безопасности и питании; предоставлении жилья и расселении.

Ключевой вопрос, который рассматривается лишь кратко в *Минимальных стандартах «Сфера»* - это управление трупами во время стихийных бедствий. Массовые потери, вызванные крупными катастрофами могут быть подавляющими и не поддаваться контролю, в частности, для юридических и институциональных систем, которые работают с идентификацией и захоронением или утилизациями умерших. В таких ситуациях часто возникает беспокойство по поводу опасности для здоровья, связанной с человеческими останками, которые могут побуждать власти прибегать к быстрым погребениям, в том числе массовым



захоронениям, без сбора информации, которая может быть использована для идентификации тел. Это не только подрывает достоинство умершего, но также может иметь сильно негативное воздействие на семью умершего и сообщество в целом. Во-первых, умерший может оставаться в списке «без вести пропавших», что может причинить очень сильные страдания для семей и сообществ. Кроме того, данный факт лишает умершего, его/ее семей и сообщества права проводить культурные и/или религиозные практики захоронения, которые могут послужить жизненно необходимым методом преодоления боли утраты. ⁸⁹⁷ Наконец, неспособность идентифицировать умерших может иметь юридические последствия для членов семьи. Например, это может помешать либо усложнить для выживших членов семьи унаследовать имущество умершего либо получить опеку над детьми умершего.

Хотя управление трупами лишь кратко рассмотрено в *минимальных стандартах «Сфера»*, существует всеобъемлющее международное руководство по этой теме в виде справочной документации под названием Управление трупами после стихийных бедствий: Практическое руководство для службы быстрого реагирования. ⁸⁹⁸ Это не входит в настоящий отчет, и отчет не включает в себя детальное описание данного руководства, однако некоторые из ключевых передовых практик по управлению трупами выглядят следующим образом. Быстрые массовые захоронения не должны проводиться из-за травматических и юридических последствий для семей и общин. ⁸⁹⁹ Вместо этого, мертвые тела следует собирать и хранить в морозильных контейнерах, где это возможно, или, если это невозможно, можно использовать временные захоронения. ⁹⁰⁰ Для того, чтобы облегчить идентификацию умершего, каждое тело необходимо сфотографировать, и должна быть записана информация об идентифицирующих признаках, одежде и личных вещах. ⁹⁰¹ Эти фотографии и информация должны быть сохранены с использованием уникального идентификационного кода, присвоенного каждому трупу. ⁹⁰² Выявленные мертвые тела должны быть отданы родственникам или их общинам для захоронения в соответствии с местными культурными и религиозными практиками. ⁹⁰³

Из 20 стран, включенных в выборку только в двух странах - на Филиппинах и в Великобритании - есть законы и/или процедуры, которые конкретно направлены на управление массовыми жертвами во время стихийного бедствия. Законы и процедуры обеих стран представляют собой примеры передовых практик в этой области. Закон Филиппин устанавливает порядок выявления лиц, которые умерли во время катастрофы, согласно положениям которого существует регламент уведомления о несчастном случае их ближайших родственников. Чероме того, предусматривается, что умершие должны быть похоронены в соответствии с их религиозными и культурными нормами. Важно отметить, что Филиппинский закон открытым образом запрещает кремировать либо захоронять неопознанные останки человека в местах массовых захоронений. В Великобритании есть детальные политики, планы и процедуры для борьбы с массовыми жертвами, которые предусматривают идентификацию погибших и индивидуального захоронения или кремации в соответствии с предпочтениями умершего, если это возможно. Обът факт, что только две из 20 стран, включенных в выборку, имеют законы и/или политики, которые специально предназначены для управления массовыми людскими потерями во время катастрофы, показывает, что существует большой простор для внедрения улучшений в этой области. Раздел F ниже содержит рекомендации по данному вопросу.

С. Оценки последствий стихийного бедствия

Строгая и своевременная оценка потребностей, потерь и ущерба после стихийных бедствий жизненно важны для обеспечения качества реагирования и восстановления. Это потому, что точная информация о характере, масштабах и географическом расположении потребностей, потерь и ущерба необходима для планирования и осуществления эффективного реагирования и ликвидации последствий. Исторически известно, что существовало два основных типа оценки последствий стихийных бедствий: (i) оценки, сфокусированные на выявлении последствий катастрофы на пострадавших людей и их возникающих потребностей (оценки потребностей); и (ii) оценки, направленные на анализ физического ущерба и экономических потерь (оценки ущерба и потерь). 907.

Оценка потребностей включает в себя прямые консультации с пострадавшим населением и, как правило, сосредотачивается на срочных и/или основных потребностях, включая питание, жилье, медицинскую помощь, безопасную питьевую воду, санитарию и утилизацию отходов, а также социально-

психологическую поддержку. 908. Оценка потребностей первоначально принимает форму «экспрессоценки», которая инициируется сразу же после катастрофы, и она сопровождается «детальной оценкой». 909 Даже после завершения детальной оценки, важно проводить регулярную оценку потребностей в целях выявления изменений потребностей пострадавшего населения со временем. В отличие от оценки потребностей, оценки ущерба и потерь сосредоточиваются на оценке физических повреждений и экономических потерь, вызванных катастрофой для того, чтобы определить соответствующие правительственные меры и финансовые ресурсы, необходимые для достижения полной реконструкции и восстановления. Оценки ущерба и потерь в основном полагаются на вторичные экономические данные, включая национальные счета, которые могут быть дополнены выездом на места расположения пострадавшего населения.

Документальный анализ не включает в себя оценок после стихийного бедствия. В то время как оценки ущерба и потерь чаще всего осуществляются национальными правительствами, национальными обществами и другими уполномоченными национальными учреждениями, мировая литература в этой области сосредоточена в основном на роли международных участников, которые часто дополняют национальные усилия в случае крупных катастроф. Данная литература указывает на то, что произошли значительные изменения в этой области за последнее десятилетие, которые также имеют отношение к разработке нормативно-правовой базы для отечественных специалистов.

Исторически сложилось так, что оценки потребностей, потерь и ущерба проводились различными учреждениями параллельно и различаются по масштабу, строгости и срокам. В 2008 году ЕС, Всемирный банк (ВБ) и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (UNDG (ГООНВР)) договорились о мобилизации организаций-членов и ресурсов для согласования и координации процессов оценки после стихийных бедствий. Результатом этой инициативы является развитие Инструмента оценки потребностей после бедствий (PDNA), который синтезирует оба подхода к оценке после стихийных бедствий (т.е. выявление потребностей и подсчет ущерба и потерь). PDNA предназначен стать процессом, контролируемым правительством и принадлежащим правительству, который проводится с участием национальных и международных организаций. С 2008 года, было подготовлено около 70 PDNA более чем в 40 странах по всем регионам.

Хотя PDNA предлагает основу для согласованного и скоординированного подхода к оценке после стихийных бедствий, он не может полностью заменить существующий диапазон оценок после стихийных бедствий. Важно отметить, что процесс создания PDNA требует значительного количества времени. Осле того, как запрос правительства на PDNA было получено, должны быть соблюдены различные предварительные шаги в том числе: обсуждения между ВБ, ГООНВР и ЕС; разработка плана PDNA; и разработка стратегии мобилизации ресурсов. В результате невозможно установить PDNA раньше двух недель после катастрофы. Таким образом, в случае, если рассматривается PDNA, важно для участников ГБР проводить оперативную оценку потребностей сразу после катастрофы в целях выявления и удовлетворения насущных потребностей пострадавшего населения. В разделе F ниже представлены рекомендации для директивных органов о том, как разработать закон и/или политику в отношении оценок потребностей после стихийных бедствий.

D. Мониторинг и оценка деятельности ГБР

С 1990-х годов, в международном гуманитарном сообществе все больше внимания уделяется качеству и подотчетности в гуманитарной деятельности, с целью максимального использования ограниченных ресурсов. Это привело к широкому признанию важности мониторинга и оценок гуманитарной деятельности и соответствующему распространению знаний и практики в этой области. Мониторинг и оценка (**M&E**) являются дополнительными инструментами для оценки деятельности, политики или программы. Термин «мониторинг» - это систематический сбор данных по указанным показателям в ходе осуществления деятельности, политики или программы. Регими «оценка» обозначает систематическую и объективную экспертизу деятельности, политики или программы для определения ее значимости или ценности.



Несмотря на то, что не существует четкого различия между мониторингом и оценкой, мониторинг в основном фокусируется на затратах и результатах, в то время как оценка, как правило фокусируется на результатах и воздействиях. В Например, в программе денежных трансфертов, мониторинг можно сосредоточить на том, как много людей получают денежный грант и сумму денег, которую они получают. Ченка может быть направлена на более широкие последствия распределения денежных средств, таких, как влияние денежных грантов на целевую группу населения, а также на местные рынки. Ногие виды оценки зависят от данных, собранных в ходе осуществления определенной меры, политики или программы. Тем не менее, некоторые виды оценок могут быть проведены в отсутствии мониторинга с использованием данных, собранных после реализации, которые получены с помощью, например, интервью, через отчеты или исследования.

Целью оценки является получение информации и проведение анализа, необходимые для: (i) обеспечение ответственности участников перед заинтересованным сторонами за воздействия и результаты их деятельности, политик и программ; и (ii) улучшение будущей политики и практики основываясь на уроках из прошлого опыта. ⁹²⁶ Существует, однако, некоторая напряженность между этими двумя целями. В оценках, ориентированных на подотчетность, скорее всего, будет «уделено больше внимания объективности и независимости и подобные оценки принимают более исследовательский характер, стремясь возложить ответственность как за успех, так и за неудачу». ⁹²⁷ Они, как правило, проводятся внешним экспертом по оценке, а результаты в соответственном виде обнародуются. ⁹²⁸ Этот формат возможно, однако, не будет благоприятным в отношении институционального обучения, которое, желательно должно проводиться внутренним оценщиком, который предоставляет участникам возможность общаться в конфиденциальном формате о трудностях, и, возможно, ошибках и упущениях. ⁹²⁹

Документальные анализы показывают, что в 14 из 20 стран, включенных в выборку имеется некоторая форма мониторинга и оценки деятельности ГБР. 930 Существуют, однако, значительные различия в отношении лица, ответственного за проведение мониторинга и оценки, а также типа проводимых оценок. В соответствии с литературой, документальные анализы показывают, что одним из ключевых различий является то, что мониторинг и оценка (М&Е) бывают как внутренними, так и внешними. Мониторинг и оценка могут проводиться внутренними учреждениями, которые провели рассматриваемые меры ГБР. Кроме того, Мониторинг и оценка может проводиться внешне, учреждением, не участвовавшим в проведении рассматриваемых мер ГБР. Документальные анализы показывают, что внешние мониторинг и оценка могут быть проведены силами различных участников, включая, но не ограничиваясь перечисленным:

- учреждение, специально предназначенное для мониторинга и оценки деятельности по управлению стихийными бедствиями. Например, в штате Виктория, в Австралии, закон устанавливает должность генерального инспектора по чрезвычайным ситуациям, который отвечает за мониторинг, обзор и отчетность по управлению чрезвычайными ситуациями в штате Виктория.

 931 Аналогичный орган также существует в штате Квинсленд;
 932
- учреждение по ликвидации последствий стихийных бедствий, которое находится на вершине соответствующей системы ликвидации последствий стихийных бедствий и имеет общий контроль над системой. Например, на Филиппинах, Управление гражданской обороны ответственно за проведение периодической оценки и мониторинга эффективности региональных учреждений по борьбе с бедствиями, которые, в свою очередь, контролируют и оценивают деятельность местных учреждений по борьбе с бедствиями;⁹³³
- общее учреждение публичной подотчетности, которое имеет мандат на контроль всех государственных учреждений и мероприятий. Например, в Италии, независимый орган по оценке эффективности (Organismo Indipendente di Valutazione Della Performance) несет ответственность за контроль государственного сектора, в том числе учреждений, отвечающих за обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них. 934

Документальные анализы также иллюстрируют, что понятие «оценки» охватывает широкий спектр деятельности, которая значительно различается по объему в зависимости от субъектов, деятельности и рассматриваемого периода времени. На одном конце спектра, оценка может оценить роль отдельного



лица в проведении определенного типа деятельности ГБР в рамках единичного факта ликвидации последствий стихийного бедствия. На другом конце спектра, оценка может принимать форму формального, общесистемного обзора, разработанного, чтобы спровоцировать ряд комплексных реформ. В качестве примера последнего факта, в штате Виктория, Австралия, Королевской комиссии была поставлена задача расследовать подготовку и реагирование на лесные пожары, что послужило причиной смерти 173 человека 7 февраля 2009, в день, известный в местном масштабе как «Черная суббота». В Из исследования, Королевская комиссия опубликовала 67 рекомендаций, в том числе усовершенствованные предупреждения, разъяснение министерских полномочий и внедрение градуированной шкалы чрезвычайного положения. В Значительное большинство рекомендаций Комиссии уже было реализовано.

Важно отметить, что формы мониторинга и оценки, рассмотренные в предыдущих пунктах, не являются взаимоисключающими, ни одна из форм мониторинга и оценки по своей природе не превосходит другую и являются одинаковой важности. Наоборот, различные типы процессов мониторинга и оценок выполняют различные, но взаимодополняющие функции. Как обсуждалось выше, некоторые виды оценки преимущественно ориентированы на обучение, в то время как другие ориентированы на подотчетность. Точно так же некоторые виды оценок направлены на поддержку постепенных изменений в отношении конкретной деятельности или агентства, в то время как другие виды оценок направлены на быстрые и системные изменения. Существует, таким образом, преимущество от наличия целого диапазона различных процессов мониторинга и оценки как внутренних, так и внешних на микро (т.е. сфокусированная деятельность или агентство) и макро (т.е в масштабе всей системы) уровнях.

Как обсуждалось выше, двумя общими элементами оценки, ориентированной на подотчетность, являются: (i) использование внешнего независимого оценщика; и (ii) обнародование результатов мониторинга и оценок. Некоторые из документальных анализов особо отмечают, что результаты мониторинга и оценки являются общедоступными. Заметным исключением является, однако, штат Виктория в Австралии, где министр по чрезвычайным ситуациям имеет дискреционное право в отношении обнародования отчетов, подготовленных управлением генерального инспектора по управлению чрезвычайными ситуациями (IGEM). Оществование подобного органа власти создает вероятность того, что неблагоприятные отчеты не будут обнародованы, что потенциально ограничивает возможности широкой общественности призвать учреждения ликвидации последствий стихийных бедствий к ответу. Надлежащая практика предполагает принятие решения в начале оценки, будут ли обнародовать ее результаты, не принимая во внимание вероятность того, что результаты оценки будут неблагоприятными.

Е. Предотвращение мошенничества и коррупции в деятельности ГБР

Мошенничество и коррупция являются терминами для описания незаконного и/или аморального поведения, мотивированного личной выгодой. Отличительной особенностью коррупции является злоупотребление властью, в то время как отличительной чертой мошенничества является намеренный обман. Чото мошенничество и коррупция частично совпадающие явления: определенное поведение можно расценивать, как мошенническое, так и коррупционное. Представления о том, что такое мошенничество и коррупция различаются внутри и между культурами, и часто ограничиваются действиями в целях финансовой наживы. Важно отметить, что мошенничество и коррупция также включают в себя действия, мотивированные другими видами личной выгоды, такие как получение услуг, трудоустройство или сексуальные услуги. В часто образованные услуги.

Мошенничество и коррупция могут быть серьезной проблемой в ликвидации последствий стихийных бедствий, с эффектом уменьшения количества и качества помощи, предоставляемых лицам, пострадавшим от стихийных бедствий. Чаза Действительно, научные исследования показали прямую причинноследственную связь между стихийными бедствиями и повышением уровня коррупции. На Огромное давление на участников ГБР действовать быстро может привести к отсутствию мониторинга и документирования процесса принятия решений, в том числе путем приостановления или игнорирования обычных мер по борьбе с коррупцией. В сочетании с внезапным притоком ресурсов, такое отсутствие прозрачности и подотчетности создает возможности для недобросовестных лиц для совершения мошенничества и коррупции.



Мошенничество и коррупция, связанные со стихийными бедствиями могут совершаться очень широким кругом участников, в том числе государственные органы, учреждения ООН, гуманитарные организации, другие общественные организации, частные компании и непосредственно лица, пострадавшие от стихийных бедствий. Они также могут совершаться лицами, ложно утверждающими, что они участвуют в обеспечении деятельности ГБР, или лицами, ложно заявляющими, что они оказались затронуты стихийным бедствием. В приведенной ниже таблице указаны некоторые из основных видов рисков мошенничества и коррупции во время стихийных бедствий. 946

Тип участников	Виды мошенничества или коррупции
Местные власти	 Требуют взятки в обмен на разрешение, доступ к коммунальным услугам или доступу к лицам и районам, пострадавшим от стихийных бедствий Наложение «налогов» на предметы первой необходимости, которые были распространены неправительственными субъектами
Правительственные или неправительственные организации, участвующие в обеспечении готовности к бедствиям и реагирования на них	 Отвод помощи от лиц, на кого эта помощь была рассчитана или наиболее пострадавших лиц к другим лицам или группам (может быть результатом принуждения, подкупа или предвзятости) Отвод помощи или оборудования (например, транспортные средства, топливо, запасные части) от предполагаемых получателей для личного пользования или для продажи другим лицам Вымогательство бенефициаров, требуя от них платы, или совершения сексуальных действий в обмен на помощь, Закрывают глаза на неспособность подрядчика поставить товары или услуги надлежащего качества/количества (может быть результатом принуждения или подкупа) Принимают взятки от участника торгов в процессе закупок в обмен на присуждение участнику торгов договора или предоставление ему несправедливое преимущество Хищение средств, предназначенных для деятельности ГБР Двойное финансирование проектов отдельными донорами Ложная или недостоверная отчетность об эффективности деятельности ГБР.
Частные лица или юридические организации	 Обманным путем получение пособий или помощи, на которые не имеют права или требуют больше, чем положено Обманным путем выдавать себя в качестве агента законно действующей благотворительной организации или создание «благотворительной организации», которая, фактически, является фиктивной

Большое количество документальных анализов отмечают, что внутренние законы стран, включенных в выборку, не содержат положений, которые специально направлены на мошенничество во время стихийных бедствий и что, вместо этого, обычные законы по предотвращению мошенничеств продолжают применяться. Чапример, в Великобритании, основной закон о стихийных бедствиях, Гражданский закон о чрезвычайных ситуациях 2004, не рассматривает вопрос о мошенничестве, но мошенничество является уголовным преступлением и регулируется общими законами, применимыми ко всем физическим и юридическим лицам. В Похожая ситуация наблюдается в Финляндии, Италии, Иордании, Кении, Кыргызстане, Мексике и Сенегале.

Документальные анализы показывают, что законы некоторых стран, тем не менее, содержат положения по борьбе с мошенничеством и коррупцией. Например, основной закон о стихийных бедствиях на Филиппинах перечисляет длинный список запрещенных действий, наказуемых штрафом и/или тюремным заключением. Это Эти действия являются весьма специфическими для контекста реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе: предотвращение въезда и распределения предметов чрезвычайной помощи в районы, пострадавшие от стихийных бедствий; перенаправление или неустойчивое распределение предметов чрезвычайной помощи и оборудования; и искажение источника предметов чрезвычайной помощи и оборудования. Закон Филиппин также прямо запрещает любым лицам

совершать кражи, продажу, покупку, подделку или разборку любого оборудования правительства по снижению риска и подготовленности. 952

В дополнение к запрету коррупционных или обманных действий, внутренние законы о стихийных бедствиях могут также содержать положения, призванные способствовать прозрачности и подотчетности в деятельности по оказанию чрезвычайной помощи после стихийного бедствия. Например, в Корее, любое лицо или организация, которая хочет собрать средства для осуществления деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, должны сначала получить разрешение от Министерства государственной безопасности путем представления подробного плана с указанием цели, необходимого количества средств и соответствующей географической области. 953 Министр также имеет полномочие тщательно изучить использование средств помощи, требуя от принимающей организации или лица предоставить документы, подтверждающие надлежащее использование средств. 954

Как уже говорилось в этом разделе, опыт предыдущих катастроф показывает, что мошенничество и коррупция может быть серьезной проблемой в ликвидации последствий стихийных бедствий, впоследствии подрывая эффективность реагирования на чрезвычайные ситуации за счет уменьшения количества и качества предоставляемой помощи для лиц, пострадавших от стихийных бедствий. Мошенничество и коррупция, связанные со стихийными бедствиями, таким образом, являются вопросом, который директивные органы должны принимать всерьез, особенно в тех странах, имеющих высокие уровни риска как коррупции, так и стихийных бедствий. Раздел D предоставляет директивным органам предложения о том, как разработать закон и/или политики для снижения риска мошенничества и коррупции в обеспечении готовности к бедствиям и реагировании на них.

F. Рекомендации

і. Минимальные стандарты в ликвидации последствий стихийных бедствий

Хотя катастрофы склонны создавать чрезвычайно сложные условия, все субъекты, участвующие в ликвидации последствий стихийных бедствий должны стремиться и, что важно, планировать достичь минимальных стандартов качества при оказании помощи. Директивные органы должны рассмотреть вопрос о разработке минимальных стандартов предоставления продуктов питания, водоснабжения, санитарии, гигиены, здравоохранения и кров во время стихийных бедствий. Минимальные стандарты «Сфера» будут главной отправной точкой, хотя аспекты, возможно, должны быть адаптированы к местным условиям. Кроме того, директивные органы должны рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательства и/или политики, чтобы поручить субъектам ГБР использовать минимальные стандарты в области разработки и пересмотра планов действий в чрезвычайных ситуациях, а также для мониторинга и оценки реагирования на стихийные бедствия.

Как обсуждалось в разделе В выше, вопрос об управлении трупами рассматривается лишь кратко в минимальных стандартах «Сфера», но это очень важный вопрос в ликвидации последствий стихийных бедствий. Директивные органы должны рассмотреть вопрос о разработке политики и планов, в которых конкретно указываются процессы управления массовых жертв во время стихийного бедствия. Важно отметить, что быстрые массовые захоронения должны быть запрещены или, как минимум, их проведение настоятельно не рекомендуется. В политиках и планах должны быть изложены процессы для временного хранения тел, идентификации тел и выдача определенных тел для семей или общин. Эти процессы должны быть разработаны с учетом сохранения достоинства умершего, психосоциальных потребностей семей и общин, а также местных культурных и религиозных практик. При разработке политики и планов для управления трупами, директивные органы должны ссылаться непосредственно на руководство «Управление трупами после стихийных бедствий: Практическое руководство для службы быстрого реагирования», в котором даны более подробные рекомендации по данному вопросу.

іі. Оценки после стихийного бедствия

Тщательная и своевременная оценка потребностей, потерь и ущерба после стихийного бедствия имеет жизненно важное значение для обеспечения качества реагирования и восстановления после стихийных бедствий. Для обеспечения того, чтобы субъекты ГБР могли планировать и осуществлять эффективные



ответные меры, закон и/или политика должны предусматривать: быструю оценку потребностей, проводимую сразу после стихийного бедствия; и постоянные оценки потребностей, которые будут проводиться на протяжении фазы реагирования. Точно так же закон и/или политика должны предписывать оценки ущерба и потерь. Директивные органы должны рассмотреть вопрос о принятии правовых и/или политических рамок, которые допускают скоординированный, согласованный подход к оценкам после стихийного бедствия. В частности, директивным органам следует рассмотреть инструмент PDNA, разработанный усилиями Европейского союза, Всемирного банка и Группы развития Организации Объединенных Наций.

ііі. Мониторинг и оценка деятельности ГБР

Существует риск того, что в условиях срочности и хаоса стихийных бедствий мониторинг и оценка могут восприниматься как нечто, имеющее относительно низкий приоритет. ⁹⁵⁵ Тем не менее, мониторинг и оценка имеют решающее значение для подотчетности и обучения. Они генерируют информацию и анализ, необходимые для: (i) привлечения участников к ответственности перед заинтересованными сторонами за воздействия и результаты их деятельности; и (ii) улучшить будущую политику и практику, опираясь на уроки из прошлого опыта.

Директивные органы должны рассмотреть возможность внесения поправок в законодательство и/или политику, чтобы побудить всех участников ГБР - как правительственных, так и неправительственных - проводить мониторинг и оценку на уровне деятельности и программ с учетом имеющихся ресурсов. Закон и/или политика должны способствовать как оценкам, ориентированным на обучение, так и оценкам подотчетности. Поэтому необходимо требовать, чтобы участники ГБР регулярно заказывали и публиковали внешние оценки своих мероприятий и программ, в то же время позволяя субъектам ГБР проводить внутренние оценки, не обязательные к публикации.

В некоторых случаях может потребоваться официальный общесистемный анализ для решения фундаментальных и серьезных проблем в системе ликвидации последствий стихийных бедствий. В иных случаях, директивным органам следует рассмотреть возможность внесения поправок в закон, с тем чтобы правительство имело возможность проводить публичные расследования в связи с деятельностью ГБР, проводимой правительственными субъектами.

iv. Предотвращение мошенничества и коррупции в деятельности ГБР

Во время реагирования на стихийные бедствия существует напряженность между действиями по срочному спасению жизней и внедрением мер по борьбе с коррупцией и мошенничеством. ⁹⁵⁶ Жесткий или расширенный контроль может привести к задержке, в то время как слабый или несуществующий контроль может создать возможности для мошенничества и коррупции. ⁹⁵⁷ Тем не менее, можно достичь баланса между срочностью и осмотрительностью путем повышения организационной устойчивости к коррупции и разработки соответствующих мер контроля *до* стихийного бедствия.

Трансперенси Интернешнл, ведущая глобальная антикоррупционная организация, разработала «Руководство по надлежащей практике по предотвращению коррупции в гуманитарных операциях», в котором содержатся подробные рекомендации по данной теме. Руководство, предназначенное для руководителей и сотрудников гуманитарных учреждений, также весьма актуально для правительственных структур, ответственных за обеспечение готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них. Некоторые из ключевых действий, определенных в Руководстве, кратко изложены в следующих разделах. Директивные органы должны ссылаться на Руководство во всей его полноте при разработке законодательства и/или политики, предназначенных для противодействия коррупции и мошенничеству, поскольку невозможно обобщить все соответствующие действия, указанные в Руководстве в настоящем отчете.



Чтобы снизить риск того, что сотрудники или волонтеры будут вовлечены в коррупционную или мошенническую деятельность, директивные органы должны разработать законы и/или политики, которые способствуют устойчивости организации к коррупции и мошенничеству. В частности, закон и/или политика должны предписывать субъектам ГБР следующее:

- разработать кодекс поведения, который определяет, запрещает и обязывает сообщать о коррупции и мошенничестве;⁹⁵⁸
- разработать специальный кодекс поведения в отношении сексуальной эксплуатации и надругательств (*СЭН*), который определяет, запрещает и обязывает сообщать о *СЭН*; 959
- создать конфиденциальный и соответствующий культурным традициям механизм для сотрудников и добровольцев об информировании о случаях мошенничества и коррупции; 960
- расследовать обвинения в мошенничестве или коррупции и принимать соразмерные дисциплинарные меры (включая увольнение и направление в полицию), когда расследование выявляет мошенничество или коррупцию; 961 а также
- требовать от всех новых сотрудников и добровольцев подписания кодексов поведения и прохождения антикоррупционных учебных модулей. 962

Функциональные элементы управления

Предотвращение мошенничества и коррупции требует контроля в следующих областях: финансы, человеческие ресурсы, закупки, управление активами и транспорт. В приведенной ниже таблице указаны ключевые действия в отношении эффективного программирования, которые также могут быть учтены при разработке законодательства и политики.

Функция	Основные меры противодействия коррупции и мошенничества
Финансы	 Разработка строгого контроля за использованием денежных средств, 963 в том числе: о предоставление и получение денежных поступлений; о ведение кассовой книги; о использование профессиональных курьеров для перевозки денег Установление порога для требования двух подписей на чеках 964 Проведение регулярных внутренних и внешних аудитов 965 Требование, чтобы вся документация по финансовой транзакции была сохранена и задокументирована 966 Отдельная ответственность за: о заказ, получение и оплату товара; о ведение, сверку и проверку счетов; о одобрение и обработку транзакций 967 Проведение необъявленных выборочных проверок 968
Отдел кадров	 Проведение тщательной проверки данных кандидатов⁹⁶⁹ Разработка политики в отношении кумовства и конфликта интересов⁹⁷⁰ Обучение персонала и волонтеров тому, как реагировать на вымогательство, запугивание и принуждение⁹⁷¹
Закупка	 Отдельная ответственность за различные этапы закупок⁹⁷² Тщательная проверка потенциальных участников⁹⁷³ Использование стандартных спецификаций для товаров и услуг с высоким уровнем использования.⁹⁷⁴ Использование технических специалистов для разработки тендерных спецификаций.⁹⁷⁵ Использование четких и объективных критериев предварительной квалификации⁹⁷⁶ Широкое рекламирование тендера и предоставление достаточного времени для подачи заявок⁹⁷⁷



	• Вынесение решения по заявкам с использованием заранее определенных и четких критериев ⁹⁷⁸
Хранение,	• Отдельная ответственность за прием, хранение и отправку товаров ⁹⁷⁹
транспортировка и	• Тщательный мониторинг инвентаря, желательно при помощи удобных
использование	для пользователя ИТ-систем ⁹⁸⁰
оборудования и	• Использование безопасных складов и видеонаблюдение (где это
предметов первой	возможно) ⁹⁸¹
необходимости	• Строгое ограничение доступа к инвентарным системам и складам ⁹⁸²
	• Использование надежных перевозчиков и настаивание на мерах
	безопасности ⁹⁸³
	• Документирование всей цепочки поставок с использованием программного обеспечения для логистики 984

Меры обеспечения готовности

Эффективное реагирование на бедствия требует от участников ГБР быстрой мобилизации персонала, добровольцев, оборудования и предметов помощи. Быстрый найм и закупки могут создать возможности для коррупции и мошенничества. Чтобы свести к минимуму необходимость быстрого найма и закупок, законодательство и/или политика должны требовать, чтобы участники ГБР принимали следующие меры в обычное время:

персоналом.985

Разработка четкой политики использования транспортных средств

- составить список проверенных и хорошо обученных специалистов, которые могут быть наняты и направлены в кратчайшие сроки, чтобы дополнить постоянный персонал и добровольцев организации; 986 а также
- создать список предварительно утвержденных поставщиков, отобранных обученной командой по закупкам посредством конкурсного процесса или исследований рынка. 987

Даже если вышеуказанные меры будут реализованы, может возникнуть необходимость в быстром найме и закупках во время чрезвычайной ситуации. Закон и/или политика должны позволять субъектам ГБР разрабатывать ускоренные, упрощенные процедуры закупок и найма на начальном этапе реагирования на бедствия. В Важно отметить, что эти процедуры должны быть строго ограничены начальной фазой реагирования на бедствия с использованием качественных или временных критериев, и после этого следует возобновить нормальные процедуры. В Справочнике содержатся дополнительные указания о том, как разрабатывать ускоренные и упрощенные процедуры.

Иногострановой сводный отчет

Концевые сноски

Обратите внимание, что в данном отчете был использован стиль оформления ссылок, предписанный Австралийское руководство по правовому Цитированию (АРПЦ). Копия АРПЦ доступна для загрузки на вебсайте по следующему адресу: https://law.unimelb.edu.au/mulr/aglc/about.

1 Рабочая группа по защите детей, «Минимальные стандарты защиты детей в гуманитарной деятельности» (2012) http://cpwg.net/?get=006914|2014/03/CP-Minimum-Standards-English-2013.pdf> 221; Конвенция о правах ребенка, открыта для подписания 20 ноября 1989, 1577 UNTS 3 (вступили в силу 2 сентября 1990) ст. 1.

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

З Там же.

4 Управление Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, «Терминология» (2 февраля 2017 года) https://www.unisdr.org/we/inform/terminology.

5 Там же.

6Сокращенные термины «Участники ГБР» и «Меры ГБР» используются в настоящем отчете, также «готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них» означает «готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них». Аббревиатура Готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них используется только для краткости; этот отчет не ставит целью вводить новую аббревиатуру или концепцию в лексикон ликвидации последствий стихийных бедствий. Вместо этого отчет принимает определения МСУОБООН «готовность» и «реагирование».

7 Там же

8 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Политика в области миерации* (ноябрь 2009 г.) https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf 2. 9 Там же.

10 Межучрежденческий постоянный комитет, «Политика Межучрежденческого постоянного комитета по защите в гуманитарной деятельности» (2016 г.)

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf.

11 Мэри Пикард, «Глобальное исследование: эффективное законодательство и политика в области гендерного равенства и защиты от сексуального и гендерного насилия при стихийных бедствиях» (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 СГН) 7.

12 См 32-ю Международную конференцию Красного Креста и Красного Полумесяца. 2015. Сексуальное и гендерное насилие: совместные действия по предупреждению и реагированию (Резолюция 3, Женева, Швейцария, 8-10 декабря 2015 г.); МКККП и МФКК. 2015. Сексуальное и гендерное насилие: совместные действия по предупреждению и реагированию, Справочный доклад. (Женева, октябрь 2015 г.). ч.1, п.1; Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 7

13 Совместные действия по предупреждению и реагированию (Резолюция 3, Женева, Швейцария, 8-10 декабря 2015 г.); МКККП и МФКК. 2015. Сексуальное и гендерное насилие: совместные действия по предупреждению и реагированию, справочный доклад. (Женева, октябрь 2015 г.) 2-3
14 Там же 3

15 В этом отчете принято определение «сексуальных и гендерных меньшинств», используемое Edge Effect, организацией, которая помогает гуманитарным организациям и организациям по развитию работать в подлинном партнерстве с сексуальными и гендерными меньшинствами. См. Edge Effect, «Об Edge Effect» (2018). https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>.

16 Эмили Дуайер и Лана Вульф, «Вниз по реке: определение прав, потребностей и сильных сторон фиджийских сексуальных и гендерных меньшинств в снижении риска бедствий и гуманитарном реагировании» (Edge Effect; Oxfam Australia; 2018) https://www.edgeeffect.org/wp-content/uploads/2018/02/Down-By-The-River_Web.pdf 2 (*Отчет Вниз по реке*).

17 Hanpumep, Vakasalewalewa - это термин для лиц третьего пола на Фиджи. Однако в аббревиатуре LGBTIQ+ нет V, а Vakasalewalewa не является синонимом лесбиянок, бисексуалов, геев, транссексуалов или интерсексуалов: Edge Effect, «Вниз по реке», 2.

18 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Защита и помощь детям в движении» (Позиционный доклад, 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.

19 Центр исследований по эпидемиологии стихийных бедствий (CRED), «Стихийные бедствия в 2017 году: снижение смертности, повышение затрат» (Cred Crunch, выпуск № 50, март 2018 года) https://www.cred.be/publications>. 20 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ*https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-MПРБ%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf

21 Усиление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, Резолюция GA 63/139, UN GAOR, 63-я сессия, 68-й пленум, пункт 65(а) повестки дня, документ ООН A/RES/63/139 (11 лекабря 2008 года):

Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в области стихийных бедствий, от помощи до развития, Резолюция GA 63/141, UN GAOR, 63-я сессия, 68-й пленум, пункт 65(а) повестки дня, A/RES/63/141 (11 декабря 2008 года); Усиление деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предупреждению в связи с последствиями стихийного бедствия, вызванного цунами в Индийском океане, Резолюция GA 63/137, UN GAOR, 63-я сессия, 68-й пленум, пункт 65(а) повестки дня, A/RES/63/137 (11 декабря 2008 г.)

- 22 См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, в которых упоминается Руководство МПРБ». http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/key-resolutions/un-general-assembly-resolutions-on-the-idrl-guidelines/>.
- 23 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи и Межпарламентский союз, «Типовой закон об упрощении и регулировании международной помощи в случае стихийных бедствий и помощи в первоначальном восстановлении (с комментариями)» (март 2013 г.) http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Контрольный список по упрощению и регулированию международной помощи в случае стихийных бедствий и оказанию помощи при первоначальном восстановлении» (2017) 10 (Контрольный список IDRL); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи, «Типовой чрезвычайный указ об упрощении и регулировании международной помощи в случае стихийных бедствий и оказании помощи при первоначальном восстановлении» (2017) https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR noff
- 24 Подробности использования Руководства IDRL и примеры передовой практики можно найти на веб-сайте Закона о стихийных бедствиях: <www.ifrc.org/dl>.
- 25 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программа развития Организации Объединенных Наций, Контрольный список по вопросам права и уменьшения опасности бедствий: аннотированная версия (октябрь 2015 года) http://drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-EN-FINAL.pdf. 26 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программа развития ООН, Справочник по праву и уменьшению опасности бедствий, (2015)
- https://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201511/Handbook%20on%20law%20and%20DRR%20LR.pdf.
- 27 Мэри Пикард, «Эффективное законодательство и регулирование в области уменьшения опасности бедствий: многострановой отчет» (Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, июнь 2014 г.) http://www.ifrc.org/Global/Publications/MПРБ/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf.
- 28 См. Bündnis Entwicklung Hilft, «Доклад о мировых рисках: анализ и перспективы 2017» (2017) http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2017/11/WRR_2017_E2.pdf.
- 29 См. Программу развития ООН, «Таблица 1. Индекс человеческого развития и его компоненты» (2017) http://hdr.undp.org/en/composite/HDI.
- 30 Роберт Глассер, «Почему раннее предупреждение о мультиопасностях имеет смысл», Huffington Post (16 мая 2017
- r.) https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.
- 31 Австралия 7; Колумбия 7; Финляндия 7; Италия; Казахстан; Кения? Корея; Кыргызстан; Мадагаскар; Мексика; Парагвай; Филиппины?; Южная Африка; Великобритания;
- 32 Бразилия; Эквадор; Иордания; Сенегал; Палестина; Вьетнам.
- 33 Сендайская рамочная программа по уменьшению опасности бедствий на 2015—2030 годы, Резолюция GA 69/283, GAOR OOH, 69-я сессия, пункт 20(с) повестки дня, документ OOH A/RES/69/283 (23 июня 2015 года), приложение II Предисловие, пункт 27(k) (Сендайская рамочная программа).
- 34 Сфера, Ассоциация «Справочник проекта «Сфера»: гуманитарная хартия и минимальные стандарты реагирования» (2018, 4-е изд) https://www.spherestandards.org/handbook-2018/ (Минимальные стандарты «Сфера»)
- 35 Кластер по координации и управлению лагерями, Комплексное руководство по планированию массовой эвакуации при стихийных бедствиях (**Руководство MEND**) (Женева, 2015)
- 36 Единственной из опрошенных стран, в которой нет учреждений, занимающихся вопросами обеспечения готовности и реагирования, является Финляндия: Sarianna Järviö и др., «Правовые рамки управления стихийными бедствиями в Финляндии» (Документальный анализ, ТОО «White & Case», июль 2017 г.) 8, Приложение (Вопрос 2) (Документальный анализ Финляндии).
- 37 John W Ffooks & Co, «A4ID Контрольный список по вопросам законодательства и готовности к стихийным бедствиям и реагирования на Мадагаскаре» (Документальный анализ, Дата подлежит подтверждению) 2–3 (Документальный анализ Мадагаскара).
- удокументиальный анализ масагаскара).

 38 В Кыргызстане Министерство по чрезвычайным ситуациям несет ответственность как за готовность к стихийным бедствиям, так и за реагирование на них: Каликова и партнеры, «Правовые рамки управления стихийными бедствиями в Кыргызстане» (Документальный анализ, октябрь 2017 г.) 4–5 (*Документальный анализ Кыргызстана*).
- 39 Сара Аль Авади и Амира Ахмад, «Правовые рамки борьбы со стихийными бедствиями в Палестине»
- (Документальный анализ, White & Case LLP, 30 августа 2017 г.) 5–6 (*Документальный анализ Палестины*). 40 На Филиппинах специализированные учреждения на национальном, провинциальном, городском, муниципальном и барангайском уровнях государственного управления сосредоточены на снижении риска бедствий, обеспечении готовности, реагировании и скорейшем восстановлении: SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan, «Правовые рамки управления стихийными бедствиями на Филиппинах» (Документальный анализ, сентябрь 2017 г.) 3–8
- Документальный анализ Филиппин).
- 41 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Контрольный список мер по облегчению и регулированию международной помощи в случае стихийных бедствий и оказанию помощи при первоначальном восстановлении» (2017) 10 (Контрольный список МПРБ).
- 42 См., например, Документальный анализ Филиппин, 3; Джулио Бартолини и др. «Механизмы предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий в Италии» Документальный анализ, Университет Рома Тре, дата подлежит подтверждению) 8 (*Документальный анализ Италии*); Mallowah, Stephen и др. Документальный анализ: национальное законодательство Кении и готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них» (TripleOKLaw Advocates LL, дата подлежит подтверждению) (*Документальный анализ Кении*) 6–7; Ричани, Сандра и др., «Правовые рамки управления операциями в случае бедствий в Иордании» (Документальный анализ, White & Case LLP, 30 августа 2017 г.) 6 (*Документальный анализ Иордании*).
- 43 Документальный анализ Иордании, 6.
- 44 Документальный анализ Кении, 6-7.
- 45 Документальный анализ Филиппин

- 46 Джереми Харки, «Опыт национальных правительств в расширении их роли в гуманитарной готовности и реагировании» (Международный центр им. Файнштейна, Университет Тафтса, январь 2014 года) 20. 47 Пикард, Мэри, «Эффективное законодательство и регулирование в области уменьшения опасности бедствий: многострановой отчет» (Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, июнь 2014 г.)
- http://www.ifrc.org/Global/Publications/MΠP5/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf 24
- (Многострановой отчет DRR).
- 48 Для обсуждения этого вопроса́ в отношении снижения риска бедствий см. Пикард, Многострановой отчет *DRR* (указано выше), 11.
- 49 Документальный анализ Финляндии, Приложение (вопрос 2).
- 50 Там же.
- 51 Пикард, Многострановой отчет DRR (указано выше), 24.
- 52 Здесь термин «местное правительство» определяется в широком смысле и включает все формы правления, кроме национального. В него входят провинциальные, муниципальные и общинные органы власти.
- 53 Пикард, Многострановой отчет DRR (указано выше), 24.
- 54 Здесь термин «субнациональное учреждение» относится к учреждению на уровне провинций, муниципалитетов или общин.
- 55 Для обсуждения этой тенденции см. McEntire, David A и Carlos Samuel «Знания, полученные в результате сравнительного исследования управления чрезвычайными ситуациями» в David A McEntire (ed), «Comparative Emergency Management Book» (FEMA Emergency Management Institute, 2007)
- https://training.fema.gov/hiedu/aemrc/booksdownload/compemmgmtbookproject/> 6.
- 56 Например, в Австралии правительства штатов Виктория и Квинсленд несут ответственность за готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них в пределах своих границ. Правительство Содружества обеспечивает финансирование штатов и помощь по запросу: Кин, Мишель и др., «Правовые рамки управления стихийными бедствиями в Австралии» (Документальный анализ, White & Case LLP, июль 2017 г.) 4–5, 10, Приложение (Вопрос 4(б)) (Документальный анализ Австралии).
- 57 Стейси Уайт, *Децентрализация правительства в XXI веке: обзор литературы* (Центр стратегических и международных исследований, 2011) 1.
- 58 Там же 3-4.
- 59 См., например, Local Development International, «Роль децентрализации/деволюции в улучшении результатов развития на местном уровне: обзор литературы и отдельных случаев» (ноябрь 2013 г.)
- https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-
- DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf>.
- 60 Пикард, Многострановой отчет DRR (указан выше) 22-23.
- 61 Харки, Опыт национальных правительств в расширении их роли в гуманитарной готовности и реагировании, 21.
- 62 Республиканский закон № 10121 (от 27 мая 2010 года) (Закон об усилении филиппинской системы уменьшения опасности бедствий и управления ими, предусматривающий национальную основу для уменьшения опасности бедствий и управления ими, а также институционализация Национального плана уменьшения опасности бедствий и управления ими, ассигнования средств на эти цели и для других целей) s21.
 63 Там же.
- 64 Пикард, Многострановой отчет DRR (указан выше) 22-23.
- 65 Харки, Опыт национальных правительств в расширении их роли в гуманитарной готовности и реагировании, 20-28.
- 66 Двумя ключевыми примерами являются Австралия и Италия, где штаты и регионы, соответственно, выступают в качестве основных действующих лиц по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них: Документальный анализ Австралии, 4, 5, 10, Приложение (Вопрос 4(b)); Документальный анализ Италии, 4, 6.
- 67 Документальный анализ Италии, 4, 6. 68 Сендайская рамочная программа, Предисловие, пункты 19 (d), 36 (a).
- 69 Документальный анализ Филиппин, 3
- 70 Страны в меньшинстве включают Великобританию, Финляндию и Корею. В Великобритании неправительственные организации не имеют права участвовать в местных форумах по вопросам устойчивости, которые отвечают за обеспечение готовности и реагирования на местном уровне: Саймон Уитборн и Катя Самуэль, «Контрольный список по вопросам законодательства и готовности к стихийным бедствиям и реагирования в Соединенном Королевстве» '(Документальный анализ; Knightwood Legal; Global Security and Disaster Management Limited; 14 декабря 2017 г.) 12
- (Документальный анализ Великобритании). В Финляндии волонтерские и общественные группы не рассматриваются как независимые субъекты, а управляются властями: Документальный анализ Финляндии, 8–9. В Корее неправительственные организации не включены в межсекторальные комитеты: Ли, Джеймс К., «Правовые рамки управления стихийными бедствиями в Республике Корея» (Документальный анализ, White & Case LLP, май 2017 г.) 20 (Документальный анализ Кореи).
- 71 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Специфика Движения Красного Креста и Красного Полумесяца в действии и партнерских отношениях и Роль национальных обществ в качестве вспомогательных органов для государственных органов в гуманитарной сфере» (Справочный документ, 30-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца) (октябрь 2007 г.)
- http://www.ifrc.org/Global/Governance/Meetings/International-Conference/2007/obj2-background-doc-en.pdf 1, 4–6.
- 72 Документальный анализ Филиппин, 3.
- 73 Там же.
- 74 Там же 6-7.
- 75 Примером такого типа участия является случай, когда неправительственное учреждение назначается в качестве поставщика конкретной услуги (например, психосоциальной поддержки) во время экстренного реагирования. 76 Максим Телемтаев и др., «Правовые рамки управления стихийными бедствиями в Республике Казахстан»
- (Документальный анализ, White & Case LLP, ноябрь 2017 г.) 4 (**Документальный анализ Казахстана)** 77 Там же 5.
- 78 Документальный анализ Иордании, 9.

- 79 Там же 10. Важно отметить, что в состав Высшего совета гражданской обороны также входит представитель Иорданского Красного Креста. Учитывая, что в Совете много других членов, этого недостаточно для обеспечения того, чтобы приказы, изданные Советом, соответствовали гуманитарным принципам.
- 80 Документальный анализ Казахстана, 13; Документальный анализ Кении, 10, 24; Документальный анализ Кыргызстана, 6; Документальный анализ Филиппин, 9; Документальный анализ Великобритании, 12; Документальный анализ Палестины, 16; Документальный анализ Мадагаскара, 3; Махарадж, Натиша и др., «Правовая база по управлению стихийными бедствиями в Южно-Африканской Республике» (Документальный анализ, White & Case LLP, декабрь 2017 г.) 5 (Документальный анализ Южной Африки).
- 81 Руководство по чрезвычайным ситуациям в Виктории (май 2017 г.), глава 7, раздел 7-6.
- 82 Там же Раздел 7-104.
- 83 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, 'Отчет об Обзоре по оказанию помощи, регулированию и защите от бедствий (ноябрь 2015 г.) http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Report%20of%20the%20IDRL%20Survey%20(final).pdf, 4, 12–13.
- 84 Там же.
- 85 Там же.
- 86 Пикард, Многострановой отчет DRR (указан выше), 8.
- 87 См. Например: Международные медико-санитарные правила (2005 г.) (третье издание); Рамочная программа по обеспечению готовности к пандемии гриппа для обмена вирусами гриппа и доступа к вакцинам и другим благам WHA64.5, 64-я сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, пункт 13.1 повестки дня (24 мая 2011 г.); Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, подписанная 26 сентября 1986 года 1439 UNTS 275 (вступила в силу 27 октября 1986 года); и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, подписанная 26 сентября 1986 года 1457 UNTS 133 (вступила в силу 26 февраля 1987 года).
- 88 Оценка ВОЗ внутренних мер реагирования на пандемию гриппа 2009-2010 гг. в Европейском регионе выявила многостороннюю и межсекторальную координацию в качестве ключевого аспекта передовой практики обеспечения готовности к пандемии и мерах реагирования: Люси Жан-Жиль и др., «Рекомендации для передовой практики в обеспечении готовности к пандемии». (Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения; Ноттингемский университет; 2010 г.)
- http://www.euro.who.int/ data/assets/pdf file/0017/128060/e94534.pdf?ua=1> 6.
- 89 Всемирная ассамблея здравоохранения, Пересмотр Международных медико-санитарных правил, Резолюция ВАЗ 58.3, 58-я сессия, 8-й пленум, ВАЗ Doc A58/VR/8 (23 мая 2005 г.); Всемирная организация здравоохранения, «Многосекторальное сотрудничество»
- http://www.euro.who.int/en/health-topics/emergencies/international-health-regulations/multisectoral-collaboration Annex 1, A, 6(g).
- 90 Всемирная организация здравоохранения, «Стратегические рамки для готовности к чрезвычайным ситуациям» (2017) http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf?sequence=1.
- 91 Там же 5.
- 92 Кабинет министров Японии, «Белая книга борьба со стихийными бедствиями в Японии 2017» http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2017_DM_Full_Version.pdf 120. 93 Там же.
- 94 Там же.
- 95 МФОКК И КП, Принципы и правила Красного Креста и Красного Полумесяца при оказании помощи в случае стихийных бедствий (Женева: МФОКК И КП, 1969 г., рев. 1995 г., рев. 2013 г.).
- 96 Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (Женева, 1994 г.)
- 97 Минимальные стандарты «Сфера» (указано выше), («Гуманитарная хартия»).
- 98 МПК, Права человека и стихийные бедствия: Оперативное руководство и Полевое руководство по защите прав человека в случаях стихийных бедствий (МПК, 2008).
- 99 Комиссия международного права, проекты статей о защите людей в случае бедствий (Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2016 год).
- 100 Странами, которые имели некоторую форму Прав и Принципов, хотя и незначительных, были: Австралия (штат Виктория), Колумбия, Финляндия, Кения, Кыргызстан, Мадагаскар, Мексика и Филиппины: Документальный анализ Австралии, Приложение (Вопрос 7(c)); Хуан де Хесус Пиракиве-Санчес и др. «Механизмы предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий в Колумбии» (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 22
- (Документальный анализ Колумбии): Документальный анализ Финляндии. Приложение (Вопрос 5 (b)): Документальный анализ Кении, 18; Кыргызстан, 11; Документальный анализ Мадагаскара, 6; Алгаба, Эрнесто, «Руководство по законодательству и готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них в Мексике» («Документальный анализ», Hogan Lovells, 30 мая 2018 года) 18-20 («Документальный анализ Мексики»); Документальный анализ Филиппин, 17.
- документальных аналис Филиппины, ... 101 Республиканский закон № 10121 (Филиппины) (2010 год) SS 2 (b), (n); Документальный анализ Филиппин, 17. 102 Документальный анализ Великобритании, 26; Документальный анализ Южной Африки, 11; Документальный анализ Кыргызстана, 11, 16; Документальный анализ Италии, 26; Томас Дж. Тротлер и Винь Куок Нгуен, «Вьетнам: Контрольный список по вопросам законодательства и готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них»
- («Документальный анализ», Tilleke & Gibbins, сентябрь 2017 г.) 20–21; Хуан де Хесус Пиракиве-Санчес, «Механизмы предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий в Колумбии» (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20 103 Документальный анализ Колумбии. 22.
- 104 Закон о борьбе со стихийными бедствиями 2007 года (Индонезия), статья 26 (2).
- 105 Закон о защите от стихийных бедствий (Закон № 2017/02/02), статья 37.1.3.
- 106 Закон № XXIV 2010 года (Пакистан), статья 37.
- 107 Там же 8.
- 108 См. среди прочего: ОАГ, Карибский проект законодательства о чрезвычайных ситуациях (сокращенный отчет об исследованиях); Дэниел А. Фарбер и Майкл Дж. Фор (ред.), Закон о стихийных бедствиях (Челтенхем: Эдвард Элгар, 2010), часть III о страховании; Даниэль А. Фарбер и др., Закон и политика в области стихийных бедствий (Нью-Йорк:

Аспен Паблишерс, 2010); МФОКК И КП, Руководство по планированию действий в чрезвычайных ситуациях (Женева, МФОКК И КП. 2012 г.).

- 109 Всемирный банк, GFDRR, «Фискальное воздействие стихийных бедствий во Вьетнаме», 2012 (брошюра на 2 страницах, основанная на углубленном исследовании).
- 110 Сендайская рамочная программа, 21 (пункт 33(е)).
- 111 Лидия Пул, Меры реагирования на беженцев на севере Уганды: ресурсы, выходящие за рамки международной гуманитарной помощи (Группа по гуманитарной политике/Институт зарубежного развития, февраль 2019 года), vii. 112 См. Барнаби Уиллиттс-Кинг и др., «Новые партнерства в области финансирования для оказания гуманитарной помощи» (Группа по гуманитарной политике/Институт зарубежного развития, январь 2019 г.), 1. 113 См. Барнаби Уиллиттс-Кинг и др., 11-17.
- 114 См., Среди прочего: ОАГ, Карибский проект законодательства о чрезвычайных ситуациях (сокращенный отчет об исследованиях); Дэниел А. Фарбер и Майкл Дж. Фор (ред.), Закон о стихийных бедствиях (Челтенхем: Эдвард Элгар, 2010), часть ІІІ о страховании; Даниэль А. Фарбер и др., Закон и политика в области стихийных бедствий (Нью-Йорк: Аспен Паблишерс, 2010); МФОКК И КП, Руководство по планированию действий в чрезвычайных ситуациях (Женева, МФОКК И КП, 2012); Барнаби Уиллиттс-Кинг и др., Новое партнерство в финансировании гуманитарного воздействия (Группа по гуманитарной политике/Институт зарубежного развития, январь 2019 г.).
- 115 См., например, анализ во Всемирном банке, GFDRR, «Фискальное воздействие стихийных бедствий во Вьетнаме», 2012 г.; и Всемирный банк, GFDRR, Воздействие шторма: варианты финансирования риска бедствий во Вьетнаме, 2010 г. (углубленное исследование).
- 116 См., например: Документальный анализ Южно-Африканской Республики; Документальный анализ Палестины; документальный анализ Кении.
- 117 См. например: Документальный анализ Италии; Документальный анализ Кыргызстана; Документальный анализ Парагвая; Документальный анализ Сенегала; и Документальный анализ Казахстана.
- 118 См. например: Документальный анализ Мадагаскара; Документальный анализ Кореи.
- 119 См. например: Документальный анализ Колумбии; Документальный анализ Бразилии; Документальный анализ Мексики; Документальный анализ Филиппин; и Документальный анализ Вьетнама.
- 120 См. например: Документальный анализ Вьетнама; Документальный анализ Палестины; Документальный анализ Филиппин; Документальный анализ Мексики; Документальный анализ Кыргызстана; Документальный анализ Италии; и Документальный анализ Кении
- ... 121 ОАГ, Карибский проект законодательства по чрезвычайным ситуациям, 120-121.
- 122 ОАГ, Карибский проект законодательства по чрезвычайным ситуациям, 59-60.
- 123 ОАГ, Карибский проект законодательства по чрезвычайным ситуациям, 120-121.
- 124 В частности, см. Приоритет четвертый, который включает усиление механизмов финансирования для обеспечения готовности, реагирования и восстановления, и Приоритет 2, посвященный обзору соответствующего законодательства и установлению бюджетных ассигнований на уменьшение опасности бедствий: Конференция Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий Третьего мира, Сендайская рамочная программа по снижению рисков стихийных бедствий на 2015–2030 годы («Сендайская рамочная программа»), (Женева: UNISDR, 2015), 21 (пункты 27 (i) и 32).
- 125 МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: региональная оценка; и МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: обзоры стран АСЕАН. 126 МФОКК И КП, ПРООН, Эффективное законодательство и нормативные акты по снижению риска бедствий (Женева, Нью-Йорк, МФОКК И КП и ПРООН; 2014 г.)
- 127 Сендайская рамочная программа, 21 (пункт 33(е)).
- 128 Документальный анализ Колумбии; Документальный анализ Италии; Документальный анализ Мексики; Документальный анализ Великобритании; Документальный анализ Вьетнама; Документальный анализ Казахстана; Документальный анализ Палестины; и Документальный анализ Южной Африки.
- 129 ОАГ, Карибский проект законодательства по чрезвычайным ситуациям, с. 120
- 130 См. МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: региональная оценка;
- 131 Документальный анализ Бразилии; Документальный анализ Кыргызстана; Документальный анализ Австралии; Документальный анализ Иордании; и Документальный анализ Кореи.
- 132 Документальный анализ Кореи.
- 133 См., например, Индонезию, Малайзию, Мьянму, Филиппины и Таиланд в МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН. картирование и внедрение AADMER: региональная оценка.
- 134 Документальный анализ Филиппин
- 135 Документальный анализ Австралии
- 136 Документальный анализ Иордании
- 137 Сендайская рамочная программа, 18 (пункт 27(h)).
- 138 Документальный анализ Италии; Документальный анализ Кении; Документальный анализ Кыргызстана; Документальный анализ Парагвая; Документальный анализ Великобритании; Документальный анализ Вьетнама; и Документальный анализ Иордании.
- . 139 Например, Документальный анализ Кыргызстана и Документальный анализ Великобритании
- 140 Например, Документальный анализ Вьетнама; Документальный анализ Италии и Документальный анализ Иордании
- 141 Документальный анализ Кении
- 142 Инициативы развития, Финансирование готовности к чрезвычайным ситуациям в Непале: кабинетный обзор (Уэллс, Сомерсет, Великобритания, 2011), с.9. (Фонд премьер-министра по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, центральные и районные фонды по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и Фонд по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и восстановлению, созданный в 2008 году на случай наводнения в Коши. Все районы должны были зарезервировать не менее 100 000 непальских рупий на случай стихийного бедствия.)
 143 Инициативы развития, Финансирование готовности к чрезвычайным ситуациям в Непале: кабинетный обзор (Уэллс, Сомерсет, Великобритания, 2011), с.9. (Фонд премьер-министра по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, центральные и районные фонды по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и Фонд по оказанию

помощи в случае стихийных бедствий и восстановлению, созданный в 2008 году - на случай наводнения в Коши. Все районы должны были зарезервировать не менее 100 000 непальских рупий на случай стихийного бедствия.) 144 Непал, Национальное управление реконструкции, веб-сайт

http://nra.gov.np/en/pages/view/m8JkifXlNkAVUMrhHMimrL17KxCr-g7d3mFJbnSEYQ; and 'NRA gets Rs 145.93b for '17-18', Kathmandu Post, 13 Июля, 2017, http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-07-13/nra-gets-rs-14593b-for-17-18.html
145 Всемирный банк, GFDRR, Фискальные варианты оценки риска бедствий для рассмотрения: Пакистан. Всемирный банк, Пакистан, 2015 г. Приложение 3, с. 57. Доступно на

https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

146 Всемирный багк, GFDRR, Фискальные варианты оценки риска бедствий для рассмотрения: Пакистан. Всемирный банк, Пакистан, 2015 г. Приложение 3, с. 61. Доступно на https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

147 Всемирный банк, GFDRR, Фискальные варианты оценки риска бедствий для рассмотрения: Пакистан. Всемирный банк, Пакистан, 2015 г. Приложение 3, с. 58. Доступно на

https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

- 148 Рассвет, «Создан Национальный фонд по управлению рисками стихийных бедствий», Исламабад, 17 июля 2018 г. (по состоянию на сентябрь 2018 г. https://www.dawn.com/news/print/1420605).
- 149 Проект АБР, Пакистан: Национальный фонд управления рисками стихийных бедствий; Пакистан, веб-сайт Национального фонда управления рисками стихийных бедствий: http://www.ndrmf.pk/
- 150 Проект АБР, Пакистан: Национальный фонд управления рисками стихийных бедствий.
- 151 Кабинетный обзор Великобритании.
- 152 Кабинетный обзор Кореи
- 153 ОАГ, Карибский проект законодательства по чрезвычайным ситуациям, 59
- 154 Карибское агентство по борьбе со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями (CDEMA), Типовое законодательство и нормативные акты по комплексному управлению стихийными бедствиями (Тринидад: CDEMA, 2013), http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf
- 155 Модель CDEMA также включает в себя возможность рекомендованного Национального фонда по борьбе со стихийными бедствиями получать международные пожертвования, гранты, займы: Карибское агентство по борьбе со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями (CDEMA), Типовое законодательство и нормативные акты по комплексному управлению стихийными бедствиями (Тринидад: CDEMA, 2013), http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf
- 156 МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: региональная оценка; и МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: обзоры стран АСЕАН. 157 МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: региональная оценка; и МФОКК И КП, Закон о стихийных бедствиях АСЕАН, картирование и внедрение AADMER: обзоры стран АСЕАН. 158 Сайт Карибского фонда страхования рисков катастроф (ССRIF): https://www.ccrif.org/content/about-us и ОАГ, Карибский проект законодательства о чрезвычайных ситуациях: совершенствование правовой и институциональной базы, связанной с чрезвычайным положением (сокращенный отчет об исследованиях) (Вашингтон, округ Колумбия: ОАГ, 2011).
- 159 Африканская система оценки рисков http://www.africanriskcapacity.org/about/how-arc-works/ и кабинетный обзор Сенегала.
- 160 Отдел геонауки, SPC, Всемирный банк и Азиатский банк развития при финансовой поддержке правительства Японии, Глобального фонда уменьшения опасности бедствий и восстановления (GFDRR) и Программы ACP-EU по снижению риска стихийных бедствий, а также технической поддержки от AIR Worldwide, GNS Science Новая Зеландия, Geoscience Австралия, Тихоокеанского центра бедствий (PDC), лаборатории OpenGeo и GFDRR. Сайт Тихоокеанской инициативы по оценке и финансированию рисков катастроф: http://pcrafi.spc.int/
- 161 Всемирный банк, «Новый страховой механизм для повышения устойчивости к стихийным бедствиям в тихоокеанских островных странах» (пресс-релиз от 2 ноября 2016 г.), доступный по адресу: http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/11/02/new-insurance-facility-to-boost-natural-disaster-resilience-in-pacific-island-countries
- 162 ACEAH, «Совместное заявление Совещания министров финансов об учреждении Фонда страхования от бедствий в Юго-Восточной Азии (SEADRIF)» (4 мая 2018 года, Манила, Филиппины).
- 163 Фонд страхования рисков бедствий в Юго-Восточной Азии, 'Защита наших домов: наших стран (электронная брошюра) доступна по адресу: https://www.seadrif.org/
- 164 Когда достигнут заранее согласованный инициирующий фактор, позволяющий выплатить средства накануне неизбежной катастрофы.
- 165 Всемирный банк, АБР, Оценка финансовой защиты от стихийных бедствий: Руководство по проведению диагностики рисков стихийных бедствий. (Манила, АБР и ВБ; 2017)
- 166 МФОКК И КП, Стамбул и за его пределами: перспективы и обязательства Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца по случаю Всемирного гуманитарного саммита (Женева: МФОКК И КП, 2016), 33. 167 Для получения информации, документации и обновлений СТР в Бангладеш см.
- http://www.cashlearning.org/bangladesh-cwg/bangladesh-cash-working-group; и в отношении СТР в Турции, которая охватила более 1 миллиона беженцев, см. https://reliefweb.int/report/turkey/eu-funded-cash-assistance-programme-reaches-1-million-refugees-turkey
- 168 Великая сделка: совместное обязательство по улучшению обслуживания нуждающихся людей (23 мая 2016 года) доступно по adpecy: https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc
- 169 Документальный анализ Мадагаскара
- 170 Там же.
- 171 Документальный анализ Бразилии
- 172 Документальный анализ Кении
- 173 Например, см. Датский совет по делам беженцев и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Программа перевода денежных средств для сирийских беженцев: извлеченные уроки об уязвимости, определении целевых групп и защите в результате внедрения E-Voucher Датского совета по делам беженцев на юге Турции (DRC, UNHCR, 2016) 14 и 27

- 174 Рабочая группа Cox's Bazaar Cash, Картографирование механизма доставки для денежных интервенций (CBI) на Cox's Bazaar, Бангладеш (Cox's Bazaar, Бангладеш: Европейское сообщество, Службы католической помощи, Межсекторная координационная группа, Сектор убежищ NFI, временные жилища, 2017
- 175 Партнерство по обучению операциям с денежными средствами (CaLP), Отчет о состоянии наличности в мире: Программа перевода наличности в гуманитарной помощи (Лондон: CaLP, 2018). 76.
- 176 Партнерство по обучению операциям с денежными средствами (CaLP), Отчет о состоянии наличности в мире: Программа перевода наличности в гуманитарной помощи (Лондон: CaLP, 2018).
- 177 См., например, ограничения, отмеченные в Документальном анализе Казахстана.
- 178 Руководство МПРБ, ст. 20.
- 179 Партнерство по обучению операциям с денежными средствами (CaLP), Отчет о состоянии наличности в мире: Программа перевода наличности в гуманитарной помощи (Лондон: CaLP, 2018).
- 180 Партнерство по обучению операциям с денежными средствами (CaLP), Отчет о состоянии наличности в мире: Программа перевода наличности в гуманитарной помощи (Лондон: CaLP, 2018).
- 181 World Vision и УВКБ ООН, Проблемы и состояние совместимости в программе денежных переводов, (2015).
- 182 Текущие СОП, а также страновые тематические исследования и другие исследования и продукты, разработанные МФОКК И КП и Партнерством по обучению операциям с денежными средствами для СТР (которые выходят за рамки данного исследования), доступны в Международном движении Красного Креста и Красного Полумесяца,
- Инструментарий наличности при стихийных бедствиях, http://rcmcash.org/resources/. Дополнительная информация, тематические исследования и публикации по СТР, которые выходят за рамки данного исследования, также доступны по адресу http://rcmcash.org/resources/.
- 183 Кэролайн Деваст, «Обзор литературы об использовании денежных средств в экстренных убежищах» (Глобальный кластер «Приют», 2016) (Обзор литературы «Наличные деньги в экстренных убежищах»)
- 184 Обзор литературы «Наличные деньги в экстренных убежищах», 4-5
- 185 Минимальные стандарты «Сфера», упомянутые выше, Приложение о предоставлении помощи через рынки.
- 186 Обзор литературы «Наличные деньги в экстренных убежищах», 7
- 187 Обзор литературы «Наличные деньги в экстренных убежищах», 5
- 188 Обзор литературы «Наличные деньги в экстренных убежищах», 9, 11, 18 и 21.
- 189 Документальный анализ Италии.
- 190 См., например: CaLP, Глоссарий терминологии программы денежных переводов (Партнерство по обучению операциям с денежными средствами, обновлено 2015); Остин Л. и Чессекс С. Минимальные требования к анализу рынка в чрезвычайных ситуациях (Партнерство по обучению операциям с денежными средствами, 2014 г.); Джуллард, Х. и М. Опу, «Программа срочного перевода денежных средств в секторах санитарии и гигены, а также экстренных убежищ», обзорное исследование (Партнерство по обучению операциям с ден ежными средствами, 2014 г.); Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, 01Руководство по программе денежных переводов (Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, 2007); УВКБ ООН, Оперативное руководство по денежным интервенциям в условиях перемещения (UNHCR, 2015); МФОКК И КП, Руководство по реконструкции жилья владельцем (МФОКК И КП, 2010 г.); СаLР и IRC, Сравнительная таблица инструментов анализа гуманитарного рынка (СаLР аnd IRC, 2016): ЕСНО, Десять общих принципов многоцелевого использования наличных средств, помощь в удовлетворении гуманитарных потребностей (Гуманитарная помощь Европейской комиссии, 2015).
- 191 Немецкий Красный Крест, Финансирование на основе прогноза, 2.
- 192 Гарвардская школа бизнеса, «Деньги перед штормом: финансирование на основе прогнозов в Красном Кресте», «Управление технологиями и операциями», ресурс просмотрен 18 мая 2018 года https://rctom.hbs.org/submission/the-cash-before-the-storm-forecast-based-financing-at-red-cross/
- 193 Немецкий Красный Крест, Финансирование на основе прогноза, 1.
- 194 E. Coughlan de Perez et. al., «Финансирование на основе прогнозов: подход к активизации гуманитарной деятельности на основе прогнозов экстремальных погоды и климата», «Естественные опасности и науки о Земле», 15/4 (апрель 2015 г.).
- 195 MOOKK И КП, Немецкий Красный Крест, Финансирование на основе прогнозов: обзор политики, 4.
- 196 МФОКК И КП, Стамбул и за его пределами: перспективы и обязательства Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца по случаю Всемирного гуманитарного саммита (Женева: МФОКК И КП, 2016), 33. 197 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ГА ООН), «Резолюция A/RES/72/132 о
- международном сотрудничестве в области гуманитарной помощи в области стихийных бедствий от помощи до развития» (Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2017), пункты 19–21.
- 198 См. МФОКК И КП и Немецкий Красный Крест, Финансирование на основе прогнозов: новая эра для гуманитарной системы (Женева: МФОКК И КП, 2019); и Clemens Gros, «Эффекты предоставления на основе прогнозов денежных средств и наборов средств для ухода животными уязвимым домашним хозяйствам скотоводов в течение сезона Дзуд в Монголии 2017–2018 гг.: результаты обследования воздействия (Климатический центр Красного Креста и Красного Полумесяца, 2019 г.).
- 199 «Как остановить гуманитарную катастрофу до того, как она произойдет» Грист, ресурс просмотрен 20 мая 2018 года. https://grist.org/article/how-to-stop-a-humanitarian-disaster-before-it-happens/
- 200 МФОКК И КП, Немецкий Красный Крест, Климатический центр Красного Креста и Красного Полумесяца, Финансирование на основе прогнозов: обзор политики (Берлин: Немецкий Красный Крест, 2017), 2.
- 201 Документальный анализ Кении.
- 202 Документальный анализ Вьетнама.
- 203 Документальный анализ Австралии.
- 204 Coughlan de Perez и др., 897.
- 205 Coughlan de Perez и др., 897.
- 206 Группа Всемирного банка, Адаптивная социальная защита для эффективного управления рисками стихийных бедствий (Группа Всемирного банка, Вашингтон, 2018)
- 207 Эти принципы были широко основаны на рекомендациях ОАГ, Карибского проекта законодательства по чрезвычайному положению, с. 241-242 и адаптированы к ним.
- 208 Мигель Агирре и др., Планирование на случай непредвиденных обстоятельств, (2017), Prepare Centre.org https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning

- 209 МСУОБ ООН «Готовность к стихийным бедствиям для эффективного руководства и пакет показателей для реализации пятой приоритетной задачи Хиогской рамочной программы действий» (2008)
- 210 Эммануэль Пайо Бадиага, «Тренинг по плану действий в чрезвычайных ситуациях Руководство координатора» (2011) 6
- 211 Там же.
- 212 Там же.
- 213 Там же.
- 214 Мигель Агирре и др., Планирование на случай непредвиденных обстоятельств, (2017), Prepare Centre.org https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning
- 215 Международная конвенция о готовности, реагировании и сотрудничестве в области загрязнения нефтью (OPRC), открытая для подписания 30 ноября 1990 г. (1990 г.), вступила в силу 13 мая 1995 г.
-
- 216 Там же.
- 217 Конвенция о ядерной безопасности (1994) https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc449.pdf
- 218 Соглашение об основных опасностях Совета Европы и Средиземноморья
- https://www.coe.int/en/web/europarisks/secretariat
- 219 Международная Организация по Стандартизации, Безопасности и Устойчивости Руководящие положения по предотвращению инцидентов (2018) https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22320:ed-2:v1:en
- 220 Мигель Агирре и др., Планирование на случай непредвиденных обстоятельств (2017) Prepare Centre.org https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning
- 221 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Реагирование на чрезвычайные ситуации и планирование действий в чрезвычайных ситуациях» (2012)
- 222 Эммануэль Паджо Бадиага, «Тренинг по плану действий в чрезвычайных ситуациях Руководство координатора» (2011) 22
- 223 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Реагирование на стихийные бедствия и планирование действий в чрезвычайных ситуациях» (2012) 8 224 Там же.
- 225 Мигель Агирре и др., Планирование на случай непредвиденных обстоятельств, (2017), Prepare Centre.org https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning
- 226 Литературный обзор, 33
- 227 Документальный анализ Бразилии, 20
- 228 Там же
- 229 Стихийные бедствия в Италии подразделяются на бедствия типа «А», «В» и «С». Муниципалитеты несут ответственность за бедствия типа «С». Документальный анализ Италии, 22-23
- 230 Документальный анализ Мадагаскара, 5
- 231 Документальный анализ Мексики, 12
- 232 Документальный анализ Австралии, 13
- 233 Документальный анализ Казахстана, 8
- 234 Документальный анализ Финляндии, 7
- 235 Документальный анализ Колумбии, 13
- 236 Там же.
- 237 Документальный анализ Филиппин, 13
- 238 Европейская комиссия: «Комиссия направляет Испанию в суд за неспособность принять меры по защите от наводнений» (пресс-релиз, 24 января 2019 г.) http://europa.eu/rapid/press-release IP-19-465 en.htm; Директива 2007/60/EC Европейского Парламента и Совета [2007] Официальный журнал, 288/27
- 239 Документальный анализ Великобритании, 22
- 240 Документальный анализ Финляндии, 11
- Закон также обязывает владельцев определенных типов зданий, таких как учреждения по уходу за детьми и вспомогательное жилье, подготовить план действий в чрезвычайных ситуациях, в котором должны быть оценены риски и процедуры безопасности, связанные со зданием, и изложены руководящие указания по предотвращению несчастных случаев, а также указания по поведению в чрезвычайной ситуации. Кроме того, поставщики услуг в определенных жизненно важных отраслях (например, электричество, водоснабжение и передача данных) имеют юридическое обязательство составлять планы действий в чрезвычайных ситуациях.
- 241 Страны Европейского Союза обязаны разрабатывать планы по определенным рискам, таким как загрязнение нефтью. Таким образом, в рамках системы Великобритании требуется, чтобы планирование как по конкретным секторам, так и по планированию действий в чрезвычайных ситуациях было согласовано в рамках, установленных Законом о гражданских обстоятельствах. Документальный анализ Великобритании, 22 23
- 242 Закон о чрезвычайных ситуациях (Vic), Документальный анализ Австралии 14; Национальное бюро по управлению рисками и стихийными бедствиями (BNGRC), Документальный анализ Мадагаскара, 4
- 243 Документальный анализ Австралии, 13-14
- 244 Таки́е страны, как Великобритания, Кыргызская Республика, Бразилия, Мадагаскар, Мексика, Австралия и Финляндия, не предлагают никаких законодательных положений о восстановлении семейных связей.
- 245 Документальный анализ Великобритании, 15
- 246 Филлип Сперри, Участие общины в планировании бедствий и расхождения в ожиданиях: анализ и рекомендации, Университет Содружества Вирджинии (2013) 53
- 247 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Усиление правовых рамок реагирования на стихийные бедствия, снижения риска и оказания первой помощи Справочный доклад (2015) 11 248 Рональд В. Перри и Майкл К. Линделл, «Готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации: руководящие принципы для процесса планирования подготовки к чрезвычайным обстоятельствам», Стихийные бедствия 27/4 (2003) 346
- 249 Там же. 344, 346

```
імногострановой сводный отчет
```

```
250 Филлип Сперри, Участие общины в планировании бедствий и расхождения в ожиданиях: анализ и рекомендации,
Университет Содружества Вирджинии (2013) 53-54
251 Дэвид Александер, 'Планирование на случай стихийных бедствий для обеспечения готовности, реагирования и
восстановления (2015) Оксфордская исследовательская энциклопедия о науке стихийных бедствий, 11
252 МСУОБ ООН «Готовность к стихийным бедствиям для эффективного руководства и пакет показателей для
реализации пятой приоритетной задачи Хиогской рамочной программы действий» (2008) 22
253 Документальный анализ Италии, 28
254 Там же.
255 Документальный анализ Австралии, 14
256 Там же. 15
257 Там же
258 Там же
259 Документальный анализ Кореи, 4
260 Документальный анализ Финляндии, 8
261 Документальный анализ Иордании. 15
262 Там же, 16
263 Документальный анализ Палестины, 11
264 Документальный анализ Филиппин, 14; Документальный анализ Казахстана, 9; Документальный анализ
Папестины 11
265 Документальный анализ Колумбии, 14-15; Документальный анализ Вьетнама, 20
266 Документальный анализ Колумбии, 14-15
267 Важность снижения риска бедствий в школах (2019) https://erm-academy.org/publication/risk-management-
article/importance-school-based-disaster-risk-reduction
268 Там же
269 Там же
270 Там же
271 Там же
272 Управление ООН по уменьшению опасности бедствий, «Терминология» (2 февраля 2017 г.)
<a href="https://www.unisdr.org/we/inform/terminology">https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.</a>
274 Всемирная Метеорологическая Организация, «Обобщение состояния и тенденций развития систем раннего
предупреждения» (16 января 2015 г.) <a href="https://www.unisdr.org/we/inform/publications/48108">https://www.unisdr.org/we/inform/publications/48108</a> 4 (Отчет ВМО за 2015 г.);
Международная стратегия уменьшения опасности бедствий. «Глобальное обследование систем раннего
предупреждения: оценка возможностей, пробелов и возможностей на пути к созданию комплексной глобальной
системы раннего предупреждения для всех стихийных бедствий» (2006 г.) <a href="https://www.unisdr.org/files">https://www.unisdr.org/files</a>
/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> i.
275 См. Эмили Хит: «Десять лет спустя после цунами в день рождественских подарков: берега стали безопаснее?»
Обсуждение (26 декабря 2014 года) <a href="https://theconversation.com/ten-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-to-en-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coasts-any-tsunami-are-coa
safer-35099>.
276 См. Тим Фолджер, «Будет ли Индонезия готова к следующему цунами?» National Geographic (28 сентября 2018 года)
<a href="https://news.nationalgeographic.com/news/2014/12/141226-tsunami-indonesia-catastrophe-banda-aceh-warning-science/">https://news.nationalgeographic.com/news/2014/12/141226-tsunami-indonesia-catastrophe-banda-aceh-warning-science/</a>>
278 Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий, повышению устойчивости наций и
сообществ к стихийным бедствиям: Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 годы, пункт 4, документ ООН
A/CONF.206/L.2/Rev.1 (2 февраля 2005 года), пункт 14 ( «Хиогская программа»).
279 Там же пункт 17(d)
280 Там же пункт 17(q)
281 Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, «Глобальное обследование систем раннего
предупреждения: оценка возможностей, пробелов и возможностей на пути к созданию комплексной глобальной системы
                  предупреждения
                                                 для
                                                             всех
                                                                          стихийных
                                                                                                бедствий»
                                                                                                                      (2006)
                                                                                                                                       <a href="https://www.unisdr.org/files">https://www.unisdr.org/files</a>
/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> 40-41; Комиссия по изменению климата Филиппин, «Краткое описание
вопросов политики: усиление систем многоаспектного прогнозирования, прогнозирования на основе воздействия и
раннего предупреждения» () http://climate.gov.ph/images/MHEWS-Policy-Brief_v3.pdf
282 Роберт Глассер, «Почему раннее предупреждение о мультиопасностях имеет смысл», «Хаффингтон пост» (16 мая
2017
                                                                  <a href="https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-">https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-</a>
                                   г.)
sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.
283 Всемирная Метеорологическая Организация, Сводный отчет за 2015 г. (указано выше), 9.
284 Организация Объединенных Наций (2016). Доклад Межправительственной рабочей группы экспертов открытого
состава по показателям и терминологии, касающейся уменьшения опасности бедствий (OlEWG) (A/71/644), принятый
Генеральной Ассамблеей 2 февраля 2017 года (A/RES/71/276).
285 Там же.
286 Там же
287 Сендайская рамочная программа (указано выше), пункты 14, 18(g), 34(c).
288 Сендайская рамочная программа (указано выше), пункты 20(d), 18(g).
289 См. Всемирная Метеорологическая Организация, «Конференция по раннему предупреждению о мультиопасных
явлениях: спасение жизней, сокращение потерь» (19 мая 2017 г.) <a href="https://public.wmo.int/en/media/press-release/multi-hazard-early-warning-conference-saving-lives-reducing-losses">https://public.wmo.int/en/media/press-release/multi-hazard-early-warning-conference-saving-lives-reducing-losses</a>; Управление ООН по уменьшению опасности бедствий,
«Концептуальная записка: Разработка Руководства по внедрению концепции «Слова в конкретные дела» Сендайской
рамочной программы для систем раннего оповещения о мультиопасных явлениях и управления ими с целью
уменьшения опасности бедствий» <a href="https://www.preventionweb.net/drr-framework/sendai-framework/wordsintoaction/early-">https://www.preventionweb.net/drr-framework/sendai-framework/wordsintoaction/early-</a>
warning-risk-information_target-7>.
290 Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях:
контрольный список» (2018) <a href="https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4463">https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4463</a> (Multi-Hazard EWS Checklist).
```

- 291 Там же 2.
- 292 Марьям Голнараги (ред.), «Институциональное партнерство в системах заблаговременных предупреждений о мультиопасных явлениях: обобщение семи национальных передовых методов и руководящих принципов» (Всемирная метеорологическая организация, 2012 г.).
- 293 Там же. 294 Там же.
- 295 Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях: контрольный список» (указано выше), 8,12,14.
- 296 Там же
- 297 Там же 8-9.
- 298 Там же.
- 299 Там же.
- 300 Документальный анализ Колумбии, 11; Документальный анализ Южной Африки.
- 301 Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 'Atlas de Riesgo de Colombia: Revelando los Desastres Latentes' (2018) https://www.preventionweb.net/files/62193 atlasriesgo1.pdf>.
- 302 Документальный анализ Великобритании, 4–5, 8, 22. См. Кабинет министров, «Национальный реестр рисков гражданских чрезвычайных ситуаций» (2017)
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf.
- 303 Всемирная Метеорологическая Организация, Сводный отчет за 2015 г. (указано выше).
- 304 Там же 23.
- 305 Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях: контрольный список» (указано выше), 10-11
- 306 Там же
- 307 Отчет ВМО за 2015 г. (указано выше) 17.
- 308 Там же 23-24
- 309 Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях: контрольный список» (указано выше), 10; Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях (МНЕWS)» (2017) http://www.wmo.int/pages/prog/drr/projects/Thematic/MHEWS/MHEWS_en.html.
- 310 Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях: контрольный список» (указано выше), 10;
- 311 Там же
- 312 См., Например, Кристиана Гальвау Феррейра де Фрейтас и Карен да Коста, «Правовая основа борьбы со стихийными бедствиями в Бразилии» (Документальный анализ, май 2018 г.) 14 (**Документальный анализ Бразилии**); Документальный анализ Казахстана, 6.
- 313 См. Управление по чрезвычайным ситуациям в Виктории, «Инциденты и предупреждения» https://emergency.vic.gov.au/respond/>.
- 314 См., например, Документальный анализ Австралии, Приложение, Вопрос 4.1(е); Документальный анализ Филиппин, 12; Документальный анализ Южной Африки, Приложение Вопрос 4.1(b); Тройтлер, Томас Дж. И Винь Куок Нгуен, «Вьетнам: Контрольный список по вопросам законодательства и готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них» (Документальный анализ, Tilleke & Gibbins, Сентябрь 2017) 18 (Документальный анализ Вьетнама).
- 315 Документальный анализ Филиппин, 12.
- 316 Документальный анализ Южной Африки, Приложение Вопрос 4.1(b).
- 317 Документальный анализ Мадагаскара, 1.
- 318 Всемирная Метеорологическая Организация, «Системы раннего предупреждения о мультиопасных явлениях: контрольный список» (указано выше), 23-24.
- 319 Там же 24-25.
- 320 Там же 12
- 321 Там же
- 322 См. Документальный анализ Казахстана, 7; Документальный анализ Кореи, 10; Документальный анализ Филиппин, 4; Документальный анализ Южной Африки, Приложение Вопрос 4.1(b); Документальный анализ Вьетнама, 18.
- 323 См. Документальный анализ Бразилии, 16; Документальный анализ Казахстана, 7; Документальный анализ Кореи, 10: Документальный анализ Филиппин, 11: Документальный анализ Вьетнама, 18.
- 324 Документальный анализ Кореи, 10; Документальный анализ Филиппин, 11.
- 325 Документальный анализ Кореи, 10; Документальный анализ Филиппин, 11.
- 326 Документальный анализ Южной Африки, Приложение Вопрос 4.1(b).
- 327 Всемирная Метеорологическая Организация, 2015 сводный отчет (указано выше) 24, 38.
- 328 Там же 25.
- 329 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Раннее предупреждение СРР: Спасение тысяч людей в циклоне Мора» (2018) https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/CaseStudy6_Bangladesh-CPP-Final.pdf 2.
- 330 Там же 1.
- 331 Там же 1-2
- 332 Там же 2.
- 333 См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Раннее предупреждение, ранние действия: механизмы быстрого принятия решений готовность к засухе и ответные действия в засушливых и полузасушливых землях Эфиопии, Кении и Уганды и в регионе Восточной Африки» (2018) <> 1–2.
- 334 Эмили Уилкинсон и др. «Прогнозирование рисков, предотвращение стихийных бедствий: реализация ранних мер в широких масштабах» (Институт международного развития, март 2018 г.) https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf 7, 14.
- 335 Там же 7.

336 МФОКК И КП, организация «Спасите детей», Оксфам, ФАО, ВПП, *Раннее предупреждение ранние меры, механизмы быстрого принятия решений* (Найроби, Кения: МФОКК И КП, 2015), стр. 3-4.

337 МФОКК И КП, *Paннee предупреждение ранние меры* (Женева: МФОКК И КП, 2008), стр.10. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/.../Early-warning-early-action.pdf

- 338 Там же 7, 19.
- 339 Там же 25 «вставка 4»
- 340 Там же 23.
- 341 Там же.
- 342 Там же 14.
- 343 МФОКК И КП, *Paннee предупреждение ранние меры* (2008), http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/08/ew-ea-2008.pdf 5.
- 344 Там же 5.
- 345 Там же 2-5.
- 346 Эмили Уилкинсон и др. «Прогнозирование рисков, предотвращение стихийных бедствий: реализация ранних действий в широких масштабах» (Институт развития за рубежом, март 2018 г.) https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf> 18. 347 Там же 5.
- 348 МФОКК И КП, организация «Спасите детей», Оксфам, ФАО, ВПП, Раннее предупреждение ранние меры Комплексная программа борьбы с засухой (Найроби, Кения: МФОКК И КП, 2014 г.), стр. 16
- 349 Э. Уилкинсон и др., Прогнозирование опасностей, предотвращение бедствий: внедрение ранних действий на основе прогноза в широких масштабах (Лондон: Институт зарубежного развития, 2018)
- 350 Там же 15.
- 351 Там же. 352 Там же.
- 353 Там же 26
- 354 Там же 29.
- 355 См. Терминологию UNISDR, февраль 2017 г. https://www.unisdr.org/we/inform/terminology и Б. Бурсон и др, «Обязанность спасти людей от вреда в контексте изменения климата и стихийных бедствий», Ежеквартальный доклад о беженцах, вып. 37, 2018, 383, со ссылкой на УВКБ ООН, Институт Брукингса и Джорджтаунский университет, «Планируемое перемещение, стихийные бедствия и изменение климата: консолидация передового опыта и подготовка к будущему», Консультационный отчет Sanremo, март 2014 г., 11–14, доступно по адресу: http://www.globalcccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/mend-guide (ресурс просмотрен 15 авг. 2018).
- 356 Б. Бурсон и др., «Обязанность спасти людей от вреда в контексте изменения климата и стихийных бедствий», Ежеквартальный доклад о беженцах, вып. 37, 2018, 393-395, также ссылаясь на решения Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека.
- 357 Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), Оперативные руководящие принципы МПК по защите людей в случаях стихийных бедствий, проект Брукингс-Берн по вопросам внутреннего перемещения, январь 2011 г. (Руководство МПК)
- 358 См. Обсуждение в В. Burson и др., «Обязанность спасти людей от вреда в контексте изменения климата и стихийных бедствий». Ежеквартальный доклад о беженцах. Вып. 37. 2018. 395-398.
- 359 Кластер по координации и управлению лагерями, Комплексное руководство по планированию массовой эвакуации при стихийных бедствиях (Руководство MEND) (Женева, 2015)
- 360 См., например, Документальный анализ Колумбии, 14; Документальный анализ Австралии, Приложение вопрос 5(b); Документальный анализ Иордании, Приложение вопрос 5(b); Документальный анализ Южной Африки, Приложение Вопрос 5(b).
- 361 Международный пакт о гражданских и политических правах, открытый для подписания 16 декабря 1966 года, 999 UNTS 171 (вступил в силу 23 марта 1976 года), статья 4; Конвенция о защите прав человека и основных свобод, открытая для подписания 4 ноября 1950 года, 213 UNTS 221 (вступила в силу 3 сентября 1953 года), статья 15; Американская конвенция о правах человека, открытая для подписания 22 ноября 1969 года, 1144 UNTS 123 (вступила в силу 18 июля 1978 года), статья 27.
- 362 МПГПП
- 363 Документальный анализ Австралии, 5.
- 364 См., например, Документальный анализ Финляндии, Приложение вопрос 5(b); Документальный анализ Иордании, Приложение вопрос 5(b). Документальный анализ Казахстана. Приложение Вопрос 5(b).
- 365 Документальный анализ Австралии, Приложение вопрос 5(b); Документальный анализ
- Италии, 26-27; Документальный анализ Кыргызстана, 10.
- 366 Документальный анализ Италии, 26-27.
- 367 Всемирная Метеорологическая Организация, Контрольный список мультиопасных EWS (указано выше), 6, 14; Австралийская коллекция пособий по устойчивости к стихийным бедствиям, «Планирование эвакуации» (2017, 4-е изд.) https://www.ncoss.org.au/sites/default/files/public/resources/aidr_handbook04_v6_webcopy01_181217.pdf.
- 368 Всемирная Метеорологическая Организация, Контрольный список мультиопасных EWS (указано выше), 6, 14.
- 369 Там же 9.
- 370 Лори А. Морин, «Повесть о двух городах: уроки, извлеченные из Нового Орлеана и округа Колумбия для защиты уязвимых групп населения от последствий стихийных бедствий» (2009) 12:1 Обзор закона Университета округа Колумбия 45.
- 371 Ира П. Роббинс, «Уроки урагана «Катрина»: готовность тюрем к чрезвычайным ситуациям как конституционный императив» (2008) 42(1) Юридическая реформа Мичиганского университета 1.
- 372 Документальный анализ Италии, 27.
- 373 Документальный анализ Филиппин, 18.
- 374 Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 5(b).
- 375 Раган Адамс, «В городах и на ранчо, планирование является ключом к защите животных во время бедствий» (обсуждение 5 сентября 2017 г.) https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202

- 376 См. Мелани Тейлор и др. «Меры в отношении готовности и эвакуации владельцев домашних животных в чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях» (2015) 30(2) Австралийский журнал по чрезвычайным ситуациям 18. 377 Томас Уилсон и др. «Моделирование эвакуации скота после извержения вулкана: пример вулкана Таранаки, Новая Зеландия» (2009) 52(1) Новозеландский журнал сельскохозяйственных исследований 99.
- 378 Там же.
- 379 Там же 108.
- 380 Там же.
- 381 Документальный анализ Австралии, Приложение вопрос 5(b)(iv); Документальный анализ, 27; Докуменальный анализ Кыргызстана. 11.
- 382 Документальный анализ Италии, 27.
- 383 Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 5(b)(iv).
- 384 Там же
- 385 См. веб-сайт World Animal Protection, «Включение животных в планирование управления стихийными бедствиями» по адресу https://www.worldanimalprotection.org.in/our-work/protecting-animals-disaster/including-animals-disaster-management-planning-0 ресурс просмотрен 15 марта 2019 г.
- 386 Правительство Индии, План борьбы со стихийными бедствиями, Департамент животноводства, молочной промышленности и рыболовства, Министерство сельского хозяйства и благосостояния фермеров, 26 февраля 2016 г., доступно по адресу https://www.worldanimalprotection.org.in/sites/default/files/in_files/diaster_management_plan.pdf ресурс просмотрен 15 марта 2019 г.
- 387 См. Раган Адамс, «В городах и на ранчо, планирование является ключом к защите животных во время бедствий» (обсуждение 5 сентября 2017 г.) https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202.
- 388 См. фонд правовой защиты животных: «Закон о домашних животных: домашние животные, пострадавшие от стихийных бедствий» https://aldf.org/article/the-pets-act-companion-animals-affected-by-natural-disasters/.
- 389 Там же
- 390 Техасская комиссия по охране здоровья животных, «Подготовка к чрезвычайным ситуациям и ответные действия» https://www.tahc.texas.gov/emergency/index.html; Техасская комиссия по здоровью животных, «125 лет лидерства в охране здоровья животных» https://www.tahc.texas.gov/agency/TAHC_Timeline.pdf 3.
- 391 См. Гари Джойнер, «Команда по спасению животных TAHC оказывает помощь пострадавшим фермерам на ранчо» Техасское Бюро Фермеров (29 августа 2017 г.) http://texasfarmbureau.org/tahc-animal-response-team-assists-impacted-ranchers/.
- 392 Там же.
- 393 Руководство MEND (указано выше).
- 394 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Законодательные вопросы в борьбе со стихийными бедствиями и противодействии эпидемии» (Руководство по гуманитарной дипломатии № 2, Женева, 2011 г.) 35 (*Руководство по законодательным вопросам в борьбе со стихийными бедствиями и реагировании на эпидемии*).
- 395 Там же 35-6.
- 396 Там же. см. также Майкл Эберн, «Чрезвычайное положение и состояние бедствия и другие чрезвычайные ситуации» (австралийский блог о чрезвычайном праве, январь 2014 г.) (доступно на сайте wordpress.com).
- 397 МФОКК И КП, Руководство по законодательным вопросам в управлении стихийными бедствиями и мерах реагирования против эпидемии (упомянуто выше). См. также Организация американских государств Департамент по устойчивому развитию и Всемирный банк, «Совершенствование правовой и институциональной базы, связанной с чрезвычайным положением» (Карибский проект законодательства о чрезвычайных ситуациях, 2011 год); Эммануэле Соммарио 'Отступление от договоров по правам человека в ситуациях природных или техногенных катастроф' в Andrea de Guttry, Marco Gestri и Gabriella Venturini (eds) Международный закон о реагировании на стихийные бедствия (Springer TMC, 2012) 323; Николай Канарев, «Оценка юридической ответственности за чрезвычайные ситуации» (документ, представленный на Конференции по чрезвычайным ситуациям 2000 г., Сидней, 10 апреля 2000 г.) 19.
- 398 Это особенно верно для литературы о последствиях для прав человека. Заметным исключением является Sommario, Отступление от договоров по правам человека в ситуациях стихийных или техногенных катастроф (указано выше).
- 399 В Обзоре Организации американских государств, например, обсуждаются «конституционные» и «законодательные» SoE, который в целом соответствует SoE и SoD, соответственно: Организация американских государств Департамент по устойчивому развитию и Всемирный банк, «Совершенствование правовых и Институциональных рамок, связанное с чрезвычайным положением» (Карибский проект законодательства о чрезвычайных ситуациях, 2011) 100 (Обзор ОАГ).
- 400 Документальный анализ Австралии, 7; Документальный анализ Колумбии, 7; Документальный анализ Финляндии, 7; Документальный анализ Италии, 3; Документальный анализ Казахстана, 2; Документальный анализ Кореи, 6; Документальный анализ Кыргызстана, 1; Документальный анализ Мадагаскара, 1; Документальный анализ Мексики, 6; Peroni Sosa Tellechea Burt & Narvaja Abogados, «Помощь Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по проверке законности и готовности к бедствиям» (Документальный анализ, сентябрь 2017 г.) 1 (Документальный анализ Парагвая); Документальный анализ Филиппин, 1; Документальный анализ Южной Африки, 5; Документальный анализ Великобритании, 6.
- 401 Документальный обзор Бразилии, 7; Документальный анализ Эквадора, 1; Документальный анализ Иордании, 6; John W Ffooks & Co, 'A4ID Контрольный список по закону и готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них в Сенегале (Документальный анализ, Сентябрь 2017) 1 (*Документальный анализ Сенегала*); Документальный анализ Палестины. 4: Документальный анализ Вьетнама. 9.
- 402 Итальянская система, например, представляет собой унифицированную процедуру с определенными функциями, подобными SoE (полномочия высокого уровня, широкие полномочия, подход «все риски», последствия для управления), но которая делегирует определенные полномочия агентству по управлению стихийными бедствиями таким образом, чтобы отражала SoD: Документальный анализ Италии. 3—4.
- 403 Эллиот Булмер, «Чрезвычайные полномочия» (Международный учебник по конституционному праву IDEA 18, Международный институт демократии и содействия выборам, Стокгольм, 2018 г.) 12. См. также Скотт П. Ширан, «Переосмысление чрезвычайного положения в соответствии с международным правом прав человека: теория, право»

«Доктрина и политика» (2013) 34(3) Мичиганский журнал международного права 491, 500 (*Переосмысление чрезвычайного положения в соответствии с международным правом прав человека*).

404 Обзор положений о чрезвычайной ситуации, проводимый Организацией американских государств, одобряет такой подход: Организация американских государств - Департамент по устойчивому развитию и Всемирный банк, «Контрольный список для законодательных органов» (Карибский проект по чрезвычайному законодательству, 2011), 10—11 (Контрольный список для ОАГ).

405 Обзор Организации американских государств поддерживает этот подход: Обзор ОАГ (указано выше), 99-114.

406 Брюс Акерман добавляет, что публичная информация служит для того, чтобы убедить общественность в том, что предпринимаются усилия в отношении чрезвычайных бедствий: Брюс Акерман, «Конституция чрезвычайных положений» (2004) 113 Yale Law Journal 1029, 1033.

407 Обзор ОАГ (указано выше).

408 Министерство внутренних дел - правительство Индии, доклад целевой группы: обзор Закона об управлении стихийными бедствиями 2005 года (Нью-Дели, 2013 год) (*обзор правительства Индии*) 409 Там же 38, 3.4.11.

410 Там же; Обзор ОАГ (указано выше), 100–107. См также Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 16–17,

411 Документальный анализ Австралии, 8; Документальный анализ Великобритании, 7.

412 Обзор ОАГ (указано выше), 116.

413 «Государство» включает в себя федеральные и заморские территории. В соответствии с Законом о восстановлении Сэнди, признанные правительства племен также могут сделать запрос. В соответствии с компактами о свободной ассоциации Республика Маршалловы Острова и Федеративные Штаты Микронезии также имеют право подать запрос: см. Федеральное управление по чрезвычайным ситуациям (FEMA), Процесс объявления стихийных бедствий (Интернетресурс доступен по адресу https://www.fema.gov/declaration-process); 44 CFR часть 206, подраздел В; Роберт Т Стаффорд Закон об оказании помощи при чрезвычайных ситуациях и оказании чрезвычайной помощи 42 USC 5121–5207, с. 401.

414 Акерман, Чрезвычайная конституция (упомянутое выше), 1055.

415 Там же. А против министра внутренних дел Палаты лордов Соединенного Королевства и решение ЕСПЧ по этому же вопросу указывают на осторожность, которую следует принять в этом отношении, и основополагающий принцип, согласно которому порог угрозы - это вопрос не только для субъективного определения правительства. Мы должны помнить предупреждение лорда Хоффмана о том, что:

Террористическое насилие, каким бы серьезным оно ни было, не угрожает нашим государственным институтам или нашему существованию как гражданскому сообществу.... Это реальная угроза жизни нации в смысле людей, живущих в соответствии с ее традиционными законами и политические ценности исходят не от терроризма, а от таких законов.

А против министра внутренних дел [2004] UKHL 5, [96] - [97] per Lord Hoffman (Dis.).

416 Обзор ОАГ (указано выше), 70; Обзор правительства Индии (указано выше), 36–37; Булмер, Чрезвычайные полномочия, 15.

417 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 15.

418 Там же 18.

419 Документальный анализ Иордании, 6.

420 см. например, Документальный анализ Колумбии, 7-8.

421 см. например, Документальный анализ Филиппин, 2.

422 Документальный анализ Австралии, 7; Документальный анализ Колумбии, 7; Документальный анализ Финляндии, 7; Документальный анализ Италии, 3; Документальный анализ Казахстана, 2; Документальный анализ Кении; Документальный анализ Кореи, 6; Документальный анализ Кыргызстана, 1; Документальный анализ Мадагаскара, 1; Документальный анализ Мексики, 6; Документальный анализ Парагвая, 1; Документальный анализ Филиппин, 1; Документальный анализ Южной Африки, 5; Документальный анализ Великобритании, 6.

423 Документальный анализ Австралии, 7–8; Документальный анализ Эквадора, 1; Документальный анализ Иордании, 6; Документальный анализ Кыргызстана, 2; Документальный анализ Мексики, 6; Документальный анализ Палестины, 4; Документальный анализ Парагвая, 1; Документальный анализ Сенегала, 1; Документальный анализ Южной Африки, 5. 424 Например, в соответствии со статьей 36А Закона об управлении чрезвычайными ситуациями 1986 года (Вик) (Австралия) «старший офицер полиции, присутствующий» на месте бедствия, объявляет «зону чрезвычайного положения», если необходимо, для обеспечения общественной безопасности и других условий.

425 В частности, см. Белсер о трудностях, связанных с формированием мер в стихийных бедствиях с точки зрения общественного порядка. Обсуждая последствия урагана «Катрина» в Луизиане, США, Белсер указывает на мародерство и насилие, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов в контексте приказа полицейским «отказаться от спасательных работ, чтобы полностью сосредоточиться на контроле над мародерством» в рамках и без того расовых и классовых социальных отношений с полицейскими: Мэтью С. Белсер «Военное положение после шторма: конституционный анализ военного положения и последствий урагана Катрина» (2007) 35 Юридическое обозрение Южного университета 147. Аналогичным образом, Л.Р. Макиннис отметил, что «во внутренних чрезвычайных ситуациях правительства владеют обоюдоострым мечом; слишком глубокий уклон делается либо в сторону прав, либо в целях самосохранения, и это может нанести гражданскую рану, которая скорее усугубляется, чем исцеляется со временем»: Л.Р. Макиннис, «Муниципальное управление в чрезвычайных ситуациях: план Хьюстона» (1999) 4 Техасский форум о Гражданской свободе и гражданских правах 139, 141.

426 Документальный анализ Австралии, 7; Документальный анализ Бразилии, 7; Документальный анализ Колумбии, 7; Документальный анализ Эквадора, 1; Документальный анализ Италии, 3; Документальный анализ Кении, 3; Документальный анализ Кореи, 6; Документальный анализ Мексики, 6; Документальный анализ Парагвая, 2; Документальный анализ Южной Африки, 5-6.

427 Документальный анализ Бразилии, 7; Документальный анализ Италии, 3-4; Документальный анализ Мексики, 6.

428 См. особенно Документальный анализ Парагвая, 2.

429 Документальный анализ Кореи, 7; Документальный анализ Кыргызстана, 2-3; Документальный анализ Филиппин, 2; Документальный анализ Вьетнама, 10-11.

430 Документальный анализ Филиппин, 2; Документальный анализ Кыргызстана, 2-3.

- 431 На Филиппинах наличие весьма специфических порогов потерь и ущерба позволило законодателям оппозиции выразить озабоченность по поводу законности объявления о бедственном положении в отношении определенного региона, затронутого циклоном Хайян, и, что более важно, о распределении ресурсов для другие пострадавших регионов. Таким образом, вопрос о чрезвычайных мерах был направлен на то, оказывали ли наиболее нужным регионам надлежащую помощь: Документальный анализ Филиппин, 2.
- 432 Документальный анализ Австралии, 7; Документальный анализ Италии, 4; Документальный анализ Кореи, 6; Документальный анализ Мадагаскара, 1–2; Документальный анализ Филиппин, 1; Документальный анализ Южной Африки. 5–6.
- 433 Документальный анализ Австралии, 7; Документальный анализ Парагвая 1–2; Документальный анализ Южной Африки, 5–6.
- 434 Документальный анализ Италии, 2; Документальный анализ Кореи, 6.
- 435 Например, и Колумбия, и Казахстан требуют учета географического охвата бедствия. Однако, хотя Колумбия устанавливает критерий с точки зрения юрисдикционных границ и возможностей, Казахстан формирует его в абсолютном выражении. В обеих юрисдикциях также требуется непосредственное рассмотрение субнационального управленческого потенциала.
- 436 Обзор ОАГ (указано выше), 103.
- 437 Конституция Кении, ст. 58 (1), 132 (4). Документальный обзор Кении, 1.
- 438 Документальный обзор Кении, 1.
- 439 См. Eburn, Чрезвычайное положение против Состояния бедствия (указано выше), 2.
- 440 Например, в статье 1 (9)(2) Конституции США, которая разрешает приостановить действие приказа habeas corpus в определенных чрезвычайных ситуациях, прямо не указывается, кто уполномочен на его исполнение. # При появлении в главе о полномочиях Конгресса власть была осуществлена Авраамом Линкольном в начале гражданской войны. Конституционность этого события все еще оспаривается: см., Например, Ackerman, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1053.
- 441 Контрольный список ОАГ (указано выше), 7.
- 442 См. например, документальный анализ Бразилии; Документальный анализ Сенегала.
- 443 Контрольный список ОАГ (указано выше), 14.
- 444 Там же
- 445 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 19-20.
- 446 См. например, Документальный анализ Кореи, 6.
- 447 Обзор ОАГ (указано выше), 107.
- 448 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 24.
- 449 Акерман, Чрезвычайная Конституция (упомянуто выше); Ханс Борн, «Роль парламентов» в Эдем Коул, Филипп Флури и Саймон Ланн (ред.) Надзор и руководство: управление парламентами и сектором безопасности (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Парламентская ассамблея НАТО, Женева, 2015 г.) 64. 450 Акерман, Чрезвычайная Конституция (упомянуто выше), 1066.
- 451 См. например, Аргентинская Конституция Статья 99.3.
- 452 Документальный анализ Кыргызстана, 2-3.
- 453 Там же.
- 454 Документальный анализ Филиппин, 2.
- 455 Дэвид Фишер, «Право и правовые вопросы в международном реагировании на бедствия: кабинетное исследование» (Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 2007 г.) 91; Обзор ОАГ (указано выше) 104
- 456 Документальный анализ Парагвая, 1-2.
- 457 Эбурн, Чрезвычайное положение против Состояния бедствия (указано выше); Документальный анализ Италии, 2–3; Документальный анализ Мексики, 6; Документальный анализ Филиппин, 1–2.
- 458 Например, в Кыргызстане в статье 24 Государственного закона о чрезвычайном положении предусмотрено специальное положение о переводе работников государственной службы в различные департаменты и должности в чрезвычайных ситуациях: Документальный анализ Кыргызстана, 3. см. также Документальный анализ Бразилии; Документальный анализ Парагвая, 1; Документальный анализ Сенегала, 1; Документальный анализ Южной Африки, 5—6.
- 459 См. например, Документальный анализ Эквадора, 1; Документальный анализ Италии, 3; Документальный анализ Палестины, 4.
- 460 Документальный анализ Италии, 3.
- 461 Для обзора, в частности, см. Булмер, Чрезвычайные полномочия (цитируется выше). См. в целом Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия), «Мнение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях» (Мнение № 359/2005, Док. Совета Европы CDL-AD(2006)015 Or.Engl, Принят на 66-м заседании. Пленарное заседание, Венеция, 17-18 марта 2006 г.); Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, чрезвычайное положение (документ серии Backgrounder, Женева, октябрь 2005 года) 2; Соммарио, Отступление от договоров по правам человека в ситуациях стихийных или техногенных катастроф (указано выше).
- 462 Управление Верховного комиссара по правам человека и Международная ассоциация адвокатов «Права человека в системе отправления правосудия: руководство по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов» (Организация Объединенных Наций, Женева, 2003 год), 814 (Руководство УВКПЧ).
- 463 Там же. См. также Sommario, Отступление от договоров по правам человека в ситуациях стихийных или техногенных катастроф (указано выше). 333.
- 464 Руководство УВКПЧ (упомянутое выше), 814. См. Также Доминик Макголдрик, «Взаимодействие между государственными чрезвычайными полномочиями и международным правом» (2004) 2(2) Международный журнал конституционного права 380.
- 465 Руководство УВКПЧ (упомянутое выше), 814. Как правило, документы о правах требуют от государств сообщать об отступлениях в соответствующий договорный орган.
- 466 Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, «Замечание общего порядка № 29» (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001)), пункт 5.

467 Соммарио, Отступление от договоров по правам человека в ситуациях стихийных или техногенных катастроф (указано выше), 326–7; Николас Канарев, Оценка юридической ответственности за чрезвычайные ситуации (упомянуто выше), 19-20; Манфред Новак, Пакт ООН о гражданских и политических правах: Комментарий МПГПП, (Kehl, 2005, 2-е изд) 280.

468 См. в целом Sommario, Отступление от договоров по правам человека в ситуациях природных или техногенных катастроф, 326; Руководство УВКПЧ (упомянутое выше), 814–28. См. также Клаудио Гроссман, «Рамки для рассмотрения чрезвычайных ситуаций в соответствии с Американской конвенцией о правах человека» (1986) 1(1) Обзор международного права Американского университета 35; Европейский суд по правам человека, «Отступление во время чрезвычайной ситуации» (Информационный бюллетень для прессы, 2018). О нормах обычного международного права, регулирующих этот вопрос, см., в частности, Хайме Ораа, Права человека в чрезвычайных ситуациях в международном праве (Охford University Press, 1992).

469 Доминик Макголдрик, «Взаимодействие между чрезвычайными полномочиями и международным правом» (2004) 2(2) Международный журнал конституционного права 380.

470 Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (указано выше), Чрезвычайные положения, 2

471 Сиракузские принципы ограничения и отступление от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, приложение, документ ООН Е/СN.4/1984/4 (1984) Prr 1 - 14 («Принципы Сиракузы»). Хотя принципы Сиракузы относятся конкретно к МПГПП, Оливье де Шуттер убедительно доказывает, что все режимы ограничения следуют одной и той же схеме: Оливье де Шуттер, Международное право прав человека: сценарии, материалы, комментарии (Cambridge University Press, 2010) 290. См. Также Соммарио, Отступление от договоров по правам человека в ситуациях природных или техногенных катастроф (цитируется выше), 326.

472 См., в частности, Эван Криддла и Эван Фокс-Дейсент, оспаривающие классическую «суверенную» концепцию чрезвычайного положения, предложенную Карлом Шмиттом: Эван Дж. Кридл и Эван Фокс-Децент, «Права человека, чрезвычайные ситуации и верховенство закона» (2012) 34 Human Rights Quarterly 39. См. также Марк Кламберг, «Восстановление понятия чрезвычайного положения в соответствии с законом о правах человека» (14 апреля 2016 года). Рафаэль Комт утверждает, что государствам дается небольшое почтение в отношении определения «необходимости» в чрезвычайных ситуациях: Рафаэль Комт, «Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в отношении отступлений в соответствии со статьей 15 Европейской конвенции о правах человека» (информационная записка в Комитет по правовым вопросам и правам человека, Парламентская ассамблея Совета Европы, Страсбург, февраль 2017 г., пункт 8 (Чрезвычайное положение о пропорциональности).

474 Документальный анализ эквадора, 1; Документальный анализ Финляндии, 7; Документальный анализ Италии, 3; Документальный анализ Казахстана, 2; Документальный анализ Кении, 2; Документальный анализ Кыргызстана, 1; Документальный анализ Палестины, 4; Документальный анализ Сенегала, 1; Документальный анализ Южной Африки, 5. Южная Африка, Финляндия и Кения специально предусматривают в своих конституциях, что любой выезд должен соответствовать международным обязательствам государства в области прав человека.

475 Документальный анализ Австралии, 6-8; Документальный анализ Бразилии, 7; Документальный анализ Колумбии, 8; Документальный анализ Кореи, 6-7; Документальный анализ Великобритании, 10-11.

476 Документальный анализ Иордании, 6; Документальный анализ Мадагаскара, 1; Документальный анализ Парагвая, 1; Документальный анализ Филиппин, 1-3; Документальный анализ Вьетнама, 9-10.

477 См., например, Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше); Акерман, Чрезвычайная Конституция (упомянуто выше); Комте, Вопросы соразмерности мер, принимаемых в чрезвычайных положениях, пункт 3; Ширан, Переосмысление чрезвычайного положения в соответствии с международным правом прав человека (упомянуто выше), 500–502; Борн, Роль парламентов (упомянуто выше), 64; Саймон Ланн «Демократический надзор и изменение контекста безопасности» в Eden Cole, Philipp Fluri и Simon Lunn (ред.) Надзор и руководство: парламенты и управление сектором безопасностии (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Парламентская ассамблея НАТО, Женева, 2015 г.).) 12.

478 Борн, Роль парламентов (упомянуто выше), 71-72.

479 Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, чрезвычайное положение (упомянуто выше), 4. См. также Комте, Вопросы соразмерности мер, принимаемых в чрезвычайных положениях.

480 Обзор ОАГ (указано выше), 100; Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 14-15.

481 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 14-15.

482 В Украине парламент должен собраться в течение двух дней после объявления SoE, чтобы рассмотреть этот вопрос:

483 Там же; Эллиот Блмер, «Роспуск парламента» (Международное пособие IDEA по созданию конституции, 16, Международный институт демократии и помощи в проведении выборов, Rev Ed октябрь 2017 г.).

484 Акерман, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1051; Борн, Роль парламентов (указано выше), 74–75; Документальный анализ Бразилии; Документальный анализ Вьетнама.

485 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 14–20; Акерман, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1050-1060.

486 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 19; Акерман, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1050. 487 Акерман предлагает продление на два месяца абсолютным большинством, за которым следует 'шестьдесят процентов в течение следующих двух месяцев; семьдесят для следующего и восемьдесят процентов еще через два месяца. «Южная Африка предусматривает упрощенную «скользящую шкалу», при котором для утверждения требуется абсолютное большинство, но для всех последующих утверждений требуется большинство в три пятых: Акерман, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1066.

488 Например, Венецианская комиссия настаивала на том, что право на доступ к суду и право на эффективное средство правовой защиты в статьях 5 и 13 ЕКПЧ, соответственно, не должны подвергаться отступлениям в результате, «в зависимости от внутренних ограничений контекста». : см. Хольгер Хайбах, «Защита прав человека в чрезвычайных ситуациях» (Доклад Doc 11858, Европейский парламентский комитет по юридическим вопросам и правам человека, 9 апреля 2009 г.), пункты 12–14.

489 Рой Чоудхури Субрата, «Верховенство закона в чрезвычайном положении: Парижские минимальные нормы прав человека в чрезвычайном положении» (Пинтер, 1989).

- 490 Документальный анализ Эквадора. Напротив, Конституция Франции наделяет Конституционный суд консультативной ролью, требуя от Президента консультироваться с Судом и рассматривать его окончательное общественное консультативное заключение, но не делает заключение Суда обязательным. См. Акерман, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1066.
- 491 Борн, Роль парламентов (указано выше), 3. Брюс Акерман утверждал против этого на том основании, что «серьезный судебный надзор» занимает слишком много времени, но не рекомендуется, чтобы чрезвычайные меры были приостановлены во время пересмотра.
- 492 Контрольный список ОАГ (указано выше), 13. Брюс Акерман рекомендует широкое право на финансовую компенсацию невиновным лицам, задержанным в то время, когда права на *habeas corpus* приостановлены, что может быть распространено на имущественные и другие права, неправомерно затрагиваемые в чрезвычайных ситуациях: Акерман, Конституция чрезвычайного положения (указано выше), 1062.
- 493 Контрольный список ОАГ (указано выше), 13.
- 494 Булмер, Чрезвычайные полномочия (указано выше), 18. Булмер предполагает, что в большинстве случаев SoE/SoD рассчитаны на истечение после двух-шести месяцев без ратификации, продления или прекращения действия.
- 495 Контрольный список ОАГ (указано выше), 8 Несколько комментаторов решительно поддерживают роль средств массовой информации и гражданского общества в чрезвычайном надзоре: Акерман, Чрезвычайная конституция (указано выше), 1040; Борн, Роль парламентов (указано выше), 74.
- 496 Эквадор прямо предусматривает, что ООН и ОАГ должны быть уведомлены о любом объявлении SoE. Это является относительно новым явлением с точки зрения национального конституционного права, но является требованием большинства международных документов по правам человека: Документальный анализ Эквадора. 497 Хайбах, Защита прав человека в чрезвычайных ситуациях (указано выше), пункты 7–8.
- 498 Программа добровольцев Организации Объединенных Наций, Доклад о состоянии добровольчества в мире: преобразование управления (Вашингтон, округ Колумбия: UNV, 2015), 15.
- 499 Межпарламентский союз (МС), МФОКК И КП и Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН), «Волонтерство и законодательство: руководство» (Женева: МС, МФОКК И КП и ДООН, 2004 год).
- 500 МФОКК И КП, Законодательные вопросы в управлении стихийными бедствиями и ответных мерах, 46.
- 501 МФОКК И КП, Законодательные вопросы в управлении стихийными бедствиями и ответных мерах, 46.
- 502 МФККП, Правовая основа волонтерства в чрезвычайных ситуациях (Женева: МФКК, 2011 г.).
- 503 Для вознаграждения см. Документальный анализ Иордании
- 504 см.Документальный анализ Кореи.
- 505 Документальный анализ Бразилии
- 506 Колумбия. Италия. Корея.
- 507 Дж. Уиттакер, Б. МакЛеннан и Дж. Хандмер, «Обзор неформального добровольчества в чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях: определение, возможности и вызовы», Международный журнал по уменьшению опасности бедствий, 13 2015, 358–368.
- 508 Документальный анализ Колумбии
- 509 Документальные анализы Кении, Кыргызстана, Мексики
- 510 С.М. Бак, Анализ политики лицензирования медицинских работников во время реагирования на стихийные бедствия в Соединенных Штатах (Огайо: Государственный университет Райта, 2013 г.), 15. Д.К. Аллен и С. Фейгин Харрис, Вопросы лицензирования в случае стихийного бедствия или чрезвычайной ситуации (Огайо: Бейкер Хостеллер, год неизвестен), 1.
- 511 Институт медицины Национальных академий, Кризисные стандарты медицинской помощи: системная основа для реагирования на катастрофические бедствия, (Washington D.C.: The National Academies Press, 2012), 57.
- 512 МФОКК И КП, Законодательные вопросы в управлении стихийными бедствиями и ответных мерах, 40.
- 513 МФОКК И КП, Законодательные вопросы в управлении стихийными бедствиями и ответных мерах.
- 514 Бразилия, Сенегал, Финляндия.
- 515 Италия, Эквадор, Австралия, Иордания, Корея, Палестина.
- 516 МФОКК И КП, Законодательные вопросы в управлении стихийными бедствиями и ответных мерах, 40.
- 517 Кыргызстан, Мексика, Вьетнам
- 518 Колумбия. См. также пример из Германии, где работники могут исключить часть своей зарплаты из налогооблагаемого дохода, если они отказываются от нее в пользу пострадавшего от стихийного бедствия сотрудника, в Massimo Basilavecchia и др. (ред.), Налоговые последствия стихийных бедствий и загрязнение (том 44 серии EUCOTAX по европейскому налогообложению, Kluwer Law International, 2015).
- 519 Великобритания
- 520 Колумбия, Кения, Кыргызстан, Мадагаскар, Мексика, Филиппины, Вьетнам, Южная Африка.
- 521 Например. Эдвин Картлидж, «Верховный суд Италии оправдал ученых землетрясения Аквилы навсегда», Science, 20 ноября 2015 г., доступ произведен 18 июня 2018 г. по адресу http://www.sciencemag.org/news/2015/11/italy-s-supreme-court-clears-l-aquila-earthquake-scientists-good (с 6 научных советников были сняты обвинения в непредумышленном убийстве по окончательной апелляции, но обвинительный приговор государственного должностного лица остался в силе, в отношении вопроса о предупреждении землетрясения); и София Менчу, Чиновники признают, что «предупреждение об извержении вулкана Гватемалы было сделано слишком поздно, чтобы спасти жизни» Reuters Environment, June 8, 2018, https://www.reuters.com/article/us-quatemala-volcano-response/guatemala-volcano-alert-too-late-to-save-lives-officials-admit-idUSKCN1J32K5 («В четверг прокурор Гватемалы заявил, что начнет расследование вопроса о том, соблюдаются ли протоколы для информирования о необходимости принятия правильных решений при обработке стихийного бедствия».)
- 522 См. МФОКК И КП, Право и первая помощь: содействие и защита спасательных действий (Женева: МФОКК И КП, 2015 г.)
- 523 Эквадор, Мадагаскар, Мексика, Филиппины, Сенегал, Вьетнам, Финляндия, Иордания, Палестина.
- 524 Бразилия, Австралия, Великобритания, Южная Африка
- 525 Италия, Кения
- 526 Колумбия, Казахстан
- 527 Корея

```
528 Сенегал
529 Италия
```

530 Швейцарский фонд по разминированию (FSD), «Дроны в гуманитарной деятельности: руководство по использованию бортовых систем при гуманитарных кризисах» (Женева: FSD, 2016).

531 Ф. Гринвуд и др., Сигнальный кодекс: правозащитный подход к информации во время кризиса (Кембридж, Массачусетс: Гарвардская гуманитарная инициатива (ННІ), 2017); Новая Америка, беспилотные летательные аппараты и наблюдение с воздуха: новые технологии для прав собственности, прав человека и глобального развития (Washington D.C.: New America, 2015); Дениз Соесило и Кристин Бергтора Сандвик, Дроны в гуманитарной деятельности: обзор восприятий и применений (FSD: Женева, 2016).

532 UAViators, Кодекс поведения и руководящих принципов в отношении гуманитарных беспилотных летательных аппаратов (2016 год), пункт 5. Публикация в Интернете по адресу https://uavcode.org/

533 UAViators, Беспилотники/дроны в гуманитарных миссиях: На пути к лучшему опыту (2018), 2-4. Смотрите также http://uaviators.org/laws.

534 Включая как минимум Колумбию, Эквадор, Италию, Мадагаскар, Австралию

535 Глобальное положение о защите данных Европейского союза (GDPR) доступно в Интернете на всех языках ЕС по адресу: http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oi; Дополнительная информация и ресурсы по GDPR доступны по адресу https://responsibledata.io/2017/11/28/gdpr-community-call-sharing-resources/

536 Исключения, когда такого законодательства не существует или не было обнаружено исследователями: Бразилия, Колумбия, Кения (хотя находится в стадии разработки), Мадагаскар, Парагвай, Иордания и Казахстан. 537 Эквадор и Палестина соответственно

538 См.: Oxfam, Политика ответственных программных данных (Oxford: Oxfam, 2015); и МККК, Справочник по защите данных в гуманитарной деятельности (Женева: МККК, 2017).

539 Data Starter Kit доступен в Интернете по адресу http://elan.cashlearning.org/

540 Ф. Гринвуд и др., Сигнальный кодекс: Правозащитный подход к информации во время кризиса.

541 Последнее подчеркивается, например, в отчете Рабочей группы Cox's Ваzааг по денежным средствам «Картирование схемы механизма доставки наличности» в Cox's Ваzааг, Бангладеш, 37–38.

542 МККК, Восстановление семейных связей и защита данных: справочный документ для 33-го Интернационала Красного Креста и Красного Полумесяца (Женева: МККК, 2019)

543 Организация гражданской авиации, Беспилотные авиационные системы (UAS), Циркуляр RPAS 328-AN/190 (2011) 544 Элизабет Феррис, «Запланированное перемещение, стихийные бедствия и изменение климата» (Презентация, Конференция по изменению климата и миграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе: правовые и политические меры реагирования, Сидней, 10-11 ноября 2011 г.)

545 Конференция Сторон, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Доклад Конференции Сторон о работе ее шестнадцатой сессии, состоявшейся в Канкуне с 29 ноября по 10 декабря 2010 года - Дополнение - Часть 2. Действия, предпринятые Конференцией Сторон на ее шестнадцатой сессии, документ ООН FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 марта 2011 г.) Решение 1/CP.16 пункт 14(f).

546 Институт Брукингса, Джорджтаунский университет, Институт изучения международной миграции и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, «Руководство по защите людей от стихийных бедствий и изменений в окружающей среде посредством запланированного перемещения» (7 октября 2015 года) https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GUIDANCE_PLANNED-RELOCATION_14-OCT-2015.pdf (*Руководство по запланированному перемещению*).

547 Инициатива Нансена, «Повестка дня по защите трансграничных перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата: том 1» (декабрь 2015 года) < https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf> (Повестка дня по инициативе Нансена, том 1).

548 Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции (окончательный вариант, 11 июля 2018 г.) https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf.

549 Там же 18(I). См. также Мировые лидеры принимают первый в мире глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции в Марракеше, в котором изложены основы для лучшего управления международной миграцией (пресс-релиз, 11 декабря 2018 года) http://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Press-Release-12112018.pdf>.

550 Руководство по планируемому перемещению (указано выше), 9.

551 Там же.

552 Там же 10.

553 Феррис, Плановые переселения, стихийные бедствия и изменение климата (указано выше), 19-21.

554 Там же 12-19.

555 Там же 5.

556 Там же 3.

557 Там же 12

558 Там же 20, со ссылкой на Серхио Кармона и Елену Корреа, «Сравнительный анализ тематических исследований» Елена Корреа (ред.), «Превентивное переселение населения, подверженного риску стихийных бедствий, Опыт Латинской Америки, Глобальный фонд» (2011) http://www.gfdrr.org/gfdrr/node/903>.

559 Там же 5-18.

560 Сендайская рамочная программа (указано выше), пункт 27(к).

561 Алленс, «Проект картирования жилья, земли и собственности: Острова Кука» (май 2018 г.)

https://www.sheltercluster.org/resources/documents/cook-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross 27–28 (Картирование HLP Островов Кука); Алленс, «Проект картирования жилья, земли и собственности: Тонга» (май 2018 г.) https://www.sheltercluster.org/resources/documents/solomon-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross 24

(Картирование HLP Соломоновы острова).

562 Пять стран: Бразилия, Колумбия, Италия, Кыргызстан и Мексика: De Freitas, Кристиана Гальвау Феррейра и Карен да Коста, «Правовая основа по борьбе со стихийными бедствиями в Бразилии» (Документальный анализ, май 2018 г.)

```
35–36 (Документальный анализ Бразилии); Документальный анализ Колумбии, 22; Документальный анализ Италии,
38-39; Документальный анализ Кыргызстана, 18-19; Документальный анализ Мексики, 20.
563 Документальный анализ Бразилии, 35.
564 Там же.
565 Там же 36.
566 Там же.
567 Там же.
568 Там же.
569 Правительство Вануату, Национальная политика по изменению климата и перемещению, вызванному бедствиями
(2018) <a href="https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-colored-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-change-disaster-induced-release-file/iom-vanuatu-policy-
displacement-2018.pdf>.
570 Там же.
571 Там же.
572 Повестка дня Нансена по защите, том 1 (указано выше), 16.
573 Там же.
574 Там же.
575 Там же.
576 Управление Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, «Перемещение вследствие
стихийных бедствий: как уменьшить риск, устранить последствия и повысить устойчивость: сопутствующий элемент
для реализации целевой задачи Е Сендайской рамочной программы» (версия для общественных консультаций, 2018
год) <a href="https://www.unisdr.org/files/58821_disasterdisplacement05a.pdf">https://www.unisdr.org/files/58821_disasterdisplacement05a.pdf</a> 9, 22.
577 Там же.
578 См. Винканн Адамс и др., «Синдром хронического бедствия: перемещение, капитализм стихийных бедствий и
выселение бедных из Нового Орлеана» (2009) 36(4), Американский этнолог 615; Центр мониторинга внутреннего
перемещения и Норвежский совет по делам беженцев, «Отложенное восстановление: долгосрочное положение людей,
перемещенных в результате Великого восточно-японского землетрясения 2011 года, цунами и радиационной
катастрофы» (серия тематических исследований по вопросу о затяжных перемещениях, февраль 2017 года)
<a href="http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170206-idmc-japan-case-study.pdf">http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170206-idmc-japan-case-study.pdf</a>
579 Платформа по перемещению при стихийных бедствиях «Удовлетворение потребностей людей, перемещенных
через границу, в защиту от стихийных бедствий и изменения климата» (2016 г.)
580 Повестка дня защиты Нансена, том 1 (упомянуто выше), 24; Джейн МакАдам, Изменение климата, Принудительная
миграция и международное право (Oxford University Press, 2012) 49.
581 Там же.
582 Там же
583 Повестка дня защиты Нансена, том 1 (упомянуто выше), 18.
584 Руководство по планируемому перемещению (упомянуто выше), 13.
585 См., например, Елена Корреа и др., «Население, подверженное риску стихийных бедствий: Руководство по
переселению» (Всемирный банк и Глобальный фонд по риску стихийных бедствий и восстановлению; 2011 г.)
http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/publication/resettlement_guide_150.pdf; Кластер Филиппин, касающийся
предоставления убежищ, «Руководство HLP по переселению для партнеров по жилью» (март 2014 г.)
https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/Relocation%20-
%20HLP%20Guidance%20Note%20for%20Shelter%20Partners.pdf Abhas Kumar Ja et al, 'Safer Homes, Stronger
Communities: A Handbook for Reconstruction After Natural Disaster' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and
Recovery: 2011)
```

http://documents.worldbank.org/curated/en/290301468159328458/pdf/528390PUB0safe1010fficial0Use0Only1.pdf; Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 14; International Law Association, *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise* (24 August) http://www.ila-hq.org/images/ILA/Resolutions2018) /ILAResolution_6_2018_SeaLevelRise_SydneyDeclaration.pdf.

586 Руководство по планируемому переселению (указано выше); Институт Брукингса, Джорджтаунский университет, Институт изучения международной миграции и Международная организация по миграции, «Инструментарий: планирование переселения для защиты людей от бедствий и изменений окружающей среды» (2017) 587 Там же 4-5.

588 Даниэль Петц, «Оперативное руководство и основы, относящиеся к планируемому переселению, вызванному природными опасностями, изменениями окружающей среды и изменением климата» (проект Brookings-LSE по внутреннему перемещению, июнь 2015 г.) https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Framework-DPetz-June-2015.pdf>.

589 Руководство по планируемому перемещению (указано выше), 11.

590 Там же.

591 Там же 12.

592 Там же 20.

593 Там же 12.

594 Там же.

595 Там же 11.

596 Инструментарий для запланированного перемещения (указано выше), 11-55.

597 Там же 11-14.

598 См. Сендайская рамочная программа (указано выше), пункт 30(I); Парижское соглашение, открыто для подписания 22 апреля 2016 года [2016] ATS 24 (вступило в силу 4 ноября 2016 года) 2; Улан-Баторская декларация (Азиатская министерская конференция по уменьшению опасности бедствий, 6 июля 2018 года), пункты 1, 11; Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Резолюция ГА 70/1, ГА ООН, 70-я сессия, пункты 15 и 116 повестки дня, документ Док. ООН A/RES/70/1 (21 октября 2015 года), пункт 14, цель 10.7; Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, Резолюция GA 71/1, ГА ООН, 71-я сессия, пункты 13 и 117 повестки дня, Док. ООН A/RES/70/1 (3 октября 2016 года), пункты 18, 43, 50; Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции (проект текста) https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf.

599 См. том 1 Программа защиты Нансена (указано выше). Повестка дня Нансена в настоящее время реализуется ее преемницей, Платформой по борьбе со стихийными бедствиями.

600 Руководящие принципы по перемещению внутри страны, ЭСКОР ООН, 54-я сессия, пункт 9(d) повестки дня, документ ООН E/CN.4/2098/53/Доп.2 (11 февраля 1998 года).

601 Повестка дня защиты Нансена, том 1 (упомянуто выше), 18, 25.

602 Там же 34-41.

603 Там же 22-31.

604 Там же 39-41.

605 См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Норвежский совет по делам беженцев, «Гарантия владения в ходе операций с гуманитарными убежищами» (15 февраля 2014 года) https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/security-of-tenure----in-humanitarian-shelter-operations.pdf (Гарантия владения в ходе операций с гуманитарными убежищами); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Норвежский совет по делам беженцев, «Важность решения проблем жилья, земли и имущества (HLP) в гуманитарном реагировании» (29 апреля 2016 г.) https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf.

606 Совет по правам человека, Достаточное жилье как компонент права на достаточный жизненный уровень в условиях стихийных бедствий, 19-я сессия, пункт 3 повестки дня, А/HRC/19/ (22 марта 2012 года), пункт 4(а). Совет по правам человека, Поощрение и защита прав коренных народов в инициативах по уменьшению опасности бедствий, их предотвращению и обеспечению готовности, 27-я сессия, пункт 5 повестки дня, А/HRC/27/66 (7 августа 2014 года) 7–8.

607 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения в ходе операций с гуманитарными убежищами, 4; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Руководство по быстрой оценке владения для планирования реагирования на стихийные бедствия - пилотная версия» (2015 г.) http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/general-publications/rapid-tenure-assessment-quidelines-for-post-disaster-response-planning/ 9 (*Руководство по быстрой оценке владения недвижимостью*); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Бедствия в странах Южной, Центральной и Северной Америки: случай юридической готовности» (2011)

http://www.ifrc.org/PageFiles/12569\$/Disasters%20in%20Americas 2011%20(2).pdf 10–13; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Охрана их земель: Эквадорский Красный Крест успешно поддерживает общины в получении новых прав на землю после землетрясения» (16 февраля 2017 г.) http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Бедствия в Азии: пример юридической готовности» (2010) http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf 7–8.

608 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 4.

609 Там же 17-18.

610 Там же 5, 13, 15. МФОКК И КП, Руководство по быстрой оценке владения недвижимостью (упомянуто выше), 9; Красный Крест Непала и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Нормативные барьеры для предоставления убежища в чрезвычайных ситуациях и в переходный период после стихийных бедствий - Пример из страны: Непал» (2014)

<https://www.ifrc.org/Global/Publications/MПРБ/country%20studies/Nepal%20Shelter%20Full%20Report%20FINAL.pdf> 45— 46 (Тематическое исследование Непала по нормативным барьерам для чрезвычайного и временного убежища). 611 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 5; МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, «Важность решения проблем жилья, земли и

имущества (HLP) в гуманитарном реагировании» (указано выше), 5, 14.
612 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения в ходе операций с гуманитарными убежищами. 8

613 Там же 4; МФОКК И КП, Руководство по быстрой оценке владения недвижимостью (упомянуто выше), 9; Непальский Красный Крест и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Непал, тематическое исследование по нормативным барьерам на случай чрезвычайных ситуаций и в предоставлении временного убежища, 41–44; Общество Красного Креста Гаити и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца Гаити: «Влияние регуляторных барьеров на случай чрезвычайных ситуаций и предоставления убежища в переходный период - пример из страны: Гаити» (2015)

https://www.ifrc.org/PageFiles/208142/Haiti%20Shelter%20Report%20EN%20Final2.pdf 29, 41–42 (Тематическое исследование Гаити по нормативным барьерам для чрезвычайного и временного убежища).

614 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 4–5; МФКК и Норвежский совет по делам беженцев, «Важность решения проблем жилья, земли и имущества (HLP) в гуманитарном реагировании» (указано выше), 5, 14; МФОКК И КП, Руководство по быстрой оценке владения недвижимостью (указано выше), 9–10, 13–14.,

615 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 15; Международная организация по миграции, «Руководство: интеграция вопросов жилья, земли и собственности в ключевые процессы планирования гуманитарной деятельности, переходного периода и планирования развития» (2018 г.)

https://publications.iom.int/system/files/pdf/guidance_note.pdf> 24.

616 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 11; МФКК и Норвежский совет по делам беженцев, «Важность решения проблем жилья, земли и имущества (HLP) в гуманитарном реагировании» (указано выше), 21–23.

617 МФОКК И КП и Норвежский совет по беженцам, гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 4, 8.

618 См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца: «Устранение нормативных барьеров на пути предоставления чрезвычайного и переходного жилья быстрым и справедливым образом после стихийных бедствий» (октябрь 2011 г.)

http://www.ifrc.org/PageFiles/86597/Regulatory%20Barriers%20to%20Shelter%20IC%20Background%20Document%20FINAL.pdf 12–13.

619 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения в операциях с гуманитарными убежищами, 9. См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Минимальные элементы» для общинных подходов к картированию земель в условиях после стихийных бедствий - пилотная версия »(2015) http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/1301400_Community%20Land%20Mapping_En_LR.PDF. Характер картографирования земельных участков на уровне общин варьируется в зависимости от степени имеющихся технологий и технических знаний, начиная от эскизов карт до карт, разработанных с использованием беспилотных петательных аппаратов (БПЛА) и географических информационных систем (ГИС). Другой альтернативный подход заключается в проведении проверки прав владения в сообществе: Гаитянское общество Красного Креста и МФОКК И КП, тематическое исследование Гаити по нормативным барьерам на случай чрезвычайных ситуаций и временного жилья (упомянуто выше), 35.

620 МФОКК И КП, Устранение регуляторных барьеров на пути предоставления чрезвычайного и временного жилья быстрым и справедливым образом после стихийных бедствий (упомянуто выше), 11–13.

621 МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Гарантия владения при операциях с гуманитарными убежищами, 18–20; МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев,

Важность решения проблем жилья, земли и имущества (HLP) в гуманитарном реагировании (упомянуто выше), 14; МФОКК И КП, Руководство по быстрой оценке владения недвижимостью (упомянуто выше), 11, 15.

622 Ассоциация Сфера «Справочник «Сфера»: гуманитарная хартия и минимальные стандарты реагирования» (2018, 4-е изд) https://www.spherestandards.org/handbook-2018/ 266—267 («Стандарт жилья и поселений 6: Гарантия впаления»)

623 Документальный анализ Казахстана. 20

624 Там же.

625 См. например, Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 8(e); Документальный анализ Колумбии, 22; Документальный анализ Иордании, Приложение вопрос 8(e); Документальный анализ Великобритании, 36-37. 626 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Бедствия на Американском континенте: пример юридической готовности» (2011)

http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf 13.

627 Там же.

628 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Год после землетрясения 2016 года в Эквадоре: обеспечение безопасности жилья и повышение устойчивости зданий» (9 июня 2017 года) . 629 Там же

630 См., например, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Бедствия на Американском континенте: случай юридической готовности» (2011 г.)

<http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 10–13; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Охрана своих земель: Эквадорский Красный Крест успешно поддерживает общины в получении новых прав на землю после землетрясения» (16 февраля 2017 г.)

http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>;

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Бедствия в Азии: пример юридической готовности» (2010) http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf 7–8.

631 См., Например, Непальский Красный Крест и МФОКК И КП, Непальское исследование по нормативным барьерам для аварийного и временного жилья (указано выше), 30–32.

632 Непальский Красный Крест и МФОКК И КП, Непал, тематическое исследование по нормативным барьерам для аварийного и временного жилья (указано выше), 30–31.

633 Документальный анализ Филиппин указывает, что Статистическому управлению Филиппин (PSA) необходимо разработать систему для восстановления и реконструкции документов гражданского реестра, которые были утеряны или уничтожены во время стихийного бедствия, однако он не предоставляет информацию о том, выполнил ли PSA это обязательство и, если да, то нет информации, что влечет за собой эта процедура: Документальный анализ Филиппин, 21.

634 См., например, Документальный анализ Иордании, 8; Документальный анализ Кыргызстана, 19; Документальный анализ Мексики, 21; Документальный анализ Южной Африки, Приложение, Вопрос 8(d).

635 Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 8(d); Документальный анализ Кореи, 17; Документальный анализ Палестины, 14.

636 Документальный анализ Австралии, 17; Документальный анализ Финляндии, 13; Документальный анализ Кореи, 17.

637 Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 8(d).

638 МФОКК И КП, Устранение регуляторных барьеров на пути предоставления чрезвычайного и временного убежища быстрым и справедливым образом после стихийных бедствий (упомянуто выше), 7.

639 Там же 7-8.

640 Там же.

641 Общество Красного Креста и МФОКК И КП Гаити, тематическое исследование Гаити по нормативно-правовым барьерам для чрезвычайных и временных убежищ (упомянуто выше), 46 642 Там же

643 Там же 48

644 Законченное исследование было опубликовано на веб-сайте группы по вопросам обеспечения жилья: Сайт: группа по вопросам обеспечения жилья, «Ресурсы - жилье, земля и собственность» https://www.sheltercluster.org/hlp. 645 См., например, Алленс, Тонга Картографирование HLP (указано выше) 3, 20; Картографирование HLP Островов Кука (указано выше), 27–8.

646 См., например, Алленс, Картографирование Соломоновых Островов HLP (указано выше), 3, 23; Алленс, «Проект по картированию жилья, земли и имущества: Фиджи» (май 2018 г.)

https://www.sheltercluster.org/resources/documents/fiji-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross> 18–19 (Картографирование Фиджи HLP).

647 См., например, Алленс, Картографирование Соломоновых Островов HLP (указано выше), 3, 23; Алленс, Картографирование Фиджи HLP (указано выше), 18–19.

648 См., например, Алленс, Тонга Картографирование HLP (указано выше) 3, 20; Алленс, «Проект по картированию жилья, земли и имущества: Вануату» (май 2018 года) https://www.sheltercluster.org/resources/documents/vanuatu-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross 3, 24–26.

650 Четырьмя странами являются Колумбия, Финляндия, Иордания и Палестина. Документальный анализ Колумбии, 22–23; Документальный анализ Финляндии, 12; Документальный анализ Иордании, Приложение, Вопрос 8(b); Документальный анализ Палестины, 13.

651 Документальный анализ Финляндии, 12

652 Документальный анализ Иордании, Приложение вопрос 8(b)

653 Конвенция о правах ребенка, открытая для подписания 20 ноября 2089 года 1577 UNTS 3 (вступила в силу 2 сентября 2090 года) статья 28; Право на образование в чрезвычайных ситуациях, Резолюция GA 64/290, GAOR OOH, 64-я сессия, 106-й пленум, пункт 114 повестки дня, Doc A/RES/64/290 OOH (9 июля 2010 года).

654 Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, «Справочник по минимальным стандартам INEE» (2-е изд, 2010)

http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1012/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010(HSP)-

English_LoRes.pdf> 2-5 (Справочник по минимальным стандартам).

655 Там же 2.

656 Там же.

657 Там же.

658 Там же

659 Там же

660 Документальный анализ Бразилии, 31; Документальный анализ Филиппин, 20-21.

661 Документальный анализ Бразилии, 31

662 Документальный анализ Филиппин, 20-21.

663 Там же

664 Там же

665 Там же

666 Эти признаки владения были определены участниками Круглого стола по безопасности владения в гуманитарных убежищах «Программа для наиболее уязвимых», состоялась в Женеве 28 июня 2013 года: МФОКК И КП и Норвежский совет по делам беженцев, Обеспечение прав владения в операциях по обеспечению гуманитарных убежищ, 18. Этот источник также приводит более длинный список признаков, который разделен на две категории: (1) признаки гарантированного владения недвижимостью в месте перемещения; и (2) признаки гарантированного владения в месте возвращения/переселения; см. стр. 20

667 См. МФОКК И КП, «Устранение нормативных барьеров на пути предоставления чрезвычайного и временного жилья быстрым и справедливым образом после стихийных бедствий» (указано выше) 18.
668 Там же

669 Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, Справочник по минимальным стандартам, 60. 670 Эллисон Андерсон и др., Азиатско-Тихоокеанская коалиция по безопасности школ, «Краткое изложение политики и практическое руководство: ограничение и планирование школ как центров временной эвакуации в чрезвычайных ситуациях» (Азиатско-Тихоокеанская коалиция по безопасности школ, ноябрь 2017 г.)

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/55716_55716stc01439schoolsasevacuationcen.pdf.

671 Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, Справочник по минимальным стандартам. 672 См. Азиатско-Тихоокеанская коалиция по безопасности школ, «Краткое изложение политики и практическое руководство: ограничение и планирование школ как центров временной эвакуации в чрезвычайных ситуациях». 673 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Законодательные вопросы в борьбе со стихийными бедствиями и ответных мерах: Руководство по гуманитарной дипломатии № 2» (2011) http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/09/Humanitarian_Diplomacy-Guidnace-Note-2.pdf 36. 674 Там же 2; Всеобщая декларация прав человека, Резолюция GA 217A (III), GAOR OOH, 3-я сессия, 183-й пленум, Doc A/810 OOH (10 декабря 2048 года); Международный пакт о гражданских и политических правах, открытый для подписания 20 декабря 2066 года, 999 UNTS 171 (вступил в силу 23 марта 2076 года); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, открытый для подписания 16 декабря 2066 года, 993 UNTS 3 (вступил в силу 3 января 2076 года).

675 В этом отчете используется та же терминология, что и в Минимальных стандартах МФОКК И КП по защите, гендерным аспектам и включению в процесс подготовки к чрезвычайным ситуациям: см. МФОКК И КП «Минимальные стандарты в отношении защиты, гендерных факторов и включений в процесс подготовки к чрезвычайным ситуациям» (2018, 2-е изд) https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/11/Minimum-standards-for-protection-gender-and-inclusion-in-emergencies-LR.pdf.

676 Сендайская рамочная программа (указано выше), пункт 7, 20(d).

677 Там же, пункты 20(d), 36(a). См. также «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», Резолюция GA 70/1, GAOR OOH, семидесятая сессия, пункты 15 и 116 повестки дня, документ OOH A/RES/70/1 (21 октября 2015 года), преамбула, пункт 17.16.

678 См., например, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, открытую для подписания 18 декабря 1979 года, 1249 UNTS 13 (вступила в силу 3 сентября 1981 года); Конвенция о правах инвалидов, открытая для подписания 30 марта 2007 года, 2515 UNTS 3 (вступила в силу 3 мая 2008 года); Конвенция о правах ребенка, открытая для подписания 20 ноября 1989 года, 1577 UNTS 3 (вступила в силу 2 сентября 1990 года); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, открытая для подписания 7 марта 1966 года, 660 UNTS 195 (вступила в силу 4 января 1969 года); Международная конвенция о защите прав всех трудящихсямигрантов и членов их семей, открытая для подписания 18 декабря 1990 года, 2220 UNTS 3 (вступила в силу 1 июля 2003 года).

```
679 Межучрежденческий постоянный комитет, «Политика Межучрежденческого постоянного комитета по защите в
гуманитарной деятельности» (2016 г.)
https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pd
680 Алиса Фотергилл и др. «Раса, этническая принадлежность и бедствия в Соединенных Штатах: обзор литературы»
23(2) Бедствия (2099) 156, 159–160, 163–165, 167 (Раса, этническая принадлежность и бедствия в Соединенных
Штатах); Кевин Бланшар и др. «Учет маргинальных групп и групп меньшинств в национальной оценке риска стихийных
бедствий» (UNISDR: Рекомендации Слова в конкретные дела: национальная оценка риска стихийных бедствий, 2017 г.)
<a href="https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf">https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf</a> 3-4.
680 Фотергилл, Раса, Этническая принадлежность и Бедствия в Соединенных Штатах (указано выше), 160–161.
681 Документальный анализ Австралии, 7, 22-23; Документальный анализ Финляндии, 3, 4, 17; Документальный
анализ Италии, 38; Документальный анализ Иордании, 4, 22; Документальный анализ Казахстана, 13-14;
Документальный анализ Кореи, 5, 14, 22; Документальный анализ Кении, 20; «Документальный анализ Палестины»,
17–20; Документальный анализ Южной Африки, 4, 12; John W Ffooks & Co, «A4ID - Контрольный список по закону и
обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них в Сенегале» (Документальный анализ, дата
подлежит подтверждению) 12 (Документальный анализ Сенегала): Документальный анализ Бразилии, 7.
682 Документальный анализ Вьетнама, 24; Документальный анализ Мексики, 18.
683 Например, в законе о стихийных бедствиях в Бразилии признаются потребности детей, пожилых людей и
инвалидов, а в законе о стихийных бедствиях в Колумбии признаются гендерные потребности и риски:
Документальный анализ Бразилии, 31-33; Документальный анализ Колумбии, 21.
684 Пикард, Гобальное исследование SGBV (указано выше), 49-51.
685 Элизабет Дж. Феррис и др. «Невидимое, неслыханное: гендерное насилие при бедствиях: глобальное
исследование» (Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. 2015 г.)
<a href="https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201511/1297700_GBV_in_Disasters_EN_LR2.pdf">https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201511/1297700_GBV_in_Disasters_EN_LR2.pdf</a> 20-25
(Отичет Невидимый, неслыханный); Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца,
«Ответственность за предотвращение и реагирование на сексуальное и гендерное насилие при бедствиях и кризисах»
(24 июля 2018 года) http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/17072018-SGBV-Report Final.pdf.pdf
(Ответственность за предотвращение и реагирование на SGBV во время отчета о стихийных бедствиях и кризисах);
Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 33-35, 41, 43-44.
686 Пикард, Гобальное исследование SGBV (указано выше), 33-36
687 Феррим и др., Отчет Невидимое, Неслыханное (указано выше), 8.
688 Там же.
689 Документальные анализы, которые не предоставляют информацию о SGBV: Мадагаскар, Парагвай и Казахстан
690 Документальный анализ Колумбии, 21: Документальный анализ Филиппин, 20. Третья страна. Кыргызстан,
находится в процессе разработки регламента о SGBV при стихийных бедствиях: Документальный анализ Кыргызстана,
691 Восемь стран: Австралия, Бразилия, Финляндия, Италия, Кыргызстан, Мексика, Сенегал, Великобритания и
Вьетнам: Документальный анализ Австралии, 17, 21; Документальный анализ Бразилии, 35; Документальный анализ
```

Вьетнам: Документальный анализ Австралии, 17, 21; Документальный анализ Бразилии, 35; Документальный анализ Финляндии, Приложение, вопрос 7 (е); Документальный анализ Италии, 37; Документальный анализ Кыргызстана, 17—18; Документальный анализ Мексики, 20; Документальный анализ Сенегала, 11; Документальный анализ Великобритании, 34; Документальный анализ Вьетнама, 24. В остальных пяти странах существуют очень слабые или вообще отсутствуют правовые и/или институциональные рамки для предотвращения SGBV в обычное время: Документальный анализ Иордании, 21; Документальный анализ Кореи, 21; Документальный анализ Кении, 20; «Документальный анализ Палестины», приложение, вопрос 4(е); Документальный анализ Южной Африки, 11. 692 Документальный анализ Бразилии, 35; Документальный анализ Кореи, Приложение вопрос 7(е); Документальный анализ Финляндии, Приложение вопрос 7(е); Документальный анализ Финляндии, Приложение вопрос 7(е); Документальный анализ Вьетнама, 26. 693 Пикард, Гобальное исследование SGBV (указано выше), 38, 40, 43, 45. 694 Там же.

695 Там же 10.

696 Межучрежденческий постоянный комитет, «Руководящие указания по включению мер по борьбе с гендерным насилием в гуманитарную деятельность: снижение риска, повышение устойчивости и помощь в восстановлении» (2015) https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2015/09/2015-MПK-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf Часть 3, Глава 1 (Координация лагерей и управление лагерями), Глава 11 (Укрытие, поселения и восстановление), Глава 12 (Вода, Санитария и гигиена) (Руководящие принципы ГН); МФОКК И КП, Ответственность за предотвращение и реагирование на SGBV во время отчета о стихийных бедствиях и кризисах, 54. 697 Документальный анализ Филиппин, 20.

698 Документальный анализ Бразилии, 21.

699 Там же 50.

700 Там же.

701 Документальный анализ Великобритании, 26; Документальный анализ Южной Африки, 11; Документальный анализ Кыргызстана, 11, 16; Документальный анализ Италии, 26; Томас Дж. Тротлер и Винь Куок Нгуен, «Вьетнам: Контрольный список по вопросам законодательства и готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них» («Документальный анализ», Tilleke & Gibbins, сентябрь 2017 г.) 20–21; Хуан де Хесус Пиракиве-Санчес, «Механизмы предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий в Колумбии» (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20.

702 Сабин Шреста и др., «Страновое тематическое исследование - Непал: эффективный закон и политика в области гендерного равенства и защиты от сексуального и гендерного насилия в случае бедствий» (Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, 2017 г.)

https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Humanitarian%20aid/SGBV%20in%20disasters/Gender%20SGBV%20Report_%20Nepal%20HR.pdf (Тематическое исследование SGBV Непал).

703 Пикард, Гобальное исследование SGBV (указано выше), 50

704 Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 35; Сабин Шреста и др., Тематическое исследование SGBV в Непале (указано выше), 43. Например, главе семьи, бабушке отказывали в помощи, пока она не согласилась

Многострановой сводный отчет

зарегистрировать своего 18-летнего внука в качестве главы семьи мужского пола: Пикард, Тематическое исследование SGBV (указано выше), 35; Сабин Шреста и др., Тематическое исследование SGBV в Непале (указано выше), 38. 705 Пикард, Гобальное исследование SGBV (указано выше), 35.

706 Пикард, Гобальное исследование SGBV (указано выше), 35; Сабин Шреста и др., Тематическое исследование SGBV в Непале (указано выше), 44. Например, женщина, которая овдовела во время землетрясения, не смогла получить субсидию на реконструкцию жилья, поскольку земля, на которой был построен ее дом, была на имени ее покойного мужа. Пикард, Тематическое исследование SGBV (указано выше), 35; Сабин Шреста и др., Тематическое исследование SGBV в Непале (указано выше), 37.

707 См. Право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, GAOR OOH, 61-я сессия, пункт 66 (b) повестки дня, Doc OOH A/61/338 (13 сентября 2006 года); Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заявление Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о сексуальном и репродуктивном здоровье и правах: Обзор в период с 2014 года МКНР, 55-я сессия, (10–28 февраля 2014 года); Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 22: Право на сексуальное и репродуктивное здоровье (статья 12 Пакта) E/C.2/GC/22 Женева: Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

708 См. Управление Верховного комиссара по правам человека, «Права на сексуальное и репродуктивное здоровье» (2018) https://www.ohchr.org/en/issues/women/wrgs/pages/healthrights.aspx>.

709 Рабочая подгруппа по репродуктивному здоровью тематической платформы МСУОБ/ВОЗ по управлению рисками стихийных бедствий для здоровья: «Интеграция сексуального и репродуктивного здоровья в процесс управления рисками чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» (обзор политики, октябрь 2012 г.)

710 См. Межучрежденческую рабочую группу по репродуктивному здоровью в кризисных ситуациях, Всемирная организация здравоохранения и Межучрежденческое полевое руководство по репродуктивному здоровью в гуманитарных ситуациях (2018 год) https://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM -2010.pdf> 47.

711 Там же 21, 47

712 Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, «Борьба с насилием в отношении женщин и девочек в службах сексуального и репродуктивного здоровья: обзор активов знаний» (2010) https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/addressing_violence.pdf 14–15.

714 Human Rights Watch и WASH United, «Понимание менструальной гигиены и прав человека» (2017) https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/mhm_practitioner_guide_web.pdf.

715 Маргарет Л. Шмитт и др. «Понимание проблем менструальной гигиены, стоящих перед перемещенными девушками и женщинами: выводы из качественных оценок в Мьянме и Ливане» 11 (19) (2017) Конфликт и здоровье 1. 716 Там же.

717 Документальные анализы, которые не предоставляют информацию о гендерных потребностях в готовности к бедствиям и реагировании на них, представлены на Мадагаскаре, в Парагвае и Сенегале.

718 Одиннадцать стран: Бразилия, Финляндия, Италия, Иордания, Казахстан, Кения, Корея, Кыргызстан, Мексика, Палестина и Великобритания: Документальный анализ Бразилии, 35; Документальный анализ Финляндии, Приложение, вопрос 7(e); Документальный анализ Италии, 37; Документальный анализ Иордании, 21; Документальный анализ Казахстан, 11; Документальный анализ Кении, 22; Документальный анализ Кореи, 22; Документальный анализ Кыргызстана, 17–18; Документальный анализ Мексики, 20; «Документальный анализ Палестины», 16; Документальный анализ Южной Африки, 11; Документальный анализ Великобритании, 34.

719 Четырьмя странами являются Австралия, Филиппины, Южная Африка и Вьетнам: Документальный анализ Австралии, 17, Приложение, Вопрос 7(f); Документальный анализ Филиппины, 6, 20; Документальный анализ Южной Африки, 11, Приложение, вопрос 7(c); Документальный анализ Вьетнама, 26.

720 Документальный анализ Колумбии, 21.

721 Там же 21.

722 Конвенция о правах ребенка, открытая для подписания 20 ноября 1989 года, 1577 UNTS 3 (вступила в силу 2 сентября 1990 года), статья 1.

723 См. Рабочая группа по защите детей, Минимальные стандарты защиты детей в гуманитарных действиях (указано выше). 221.

724 Сара Уппард и Лили Бирнбаум, «Инструментарий по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним» (Межучрежденческая рабочая группа по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним, 2017) https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12207/pdf/tools-web-2017-0322.pdf 9-18 (Инструментарий UASC).

725 Там же 13, 143.

726 См. Право на образование в чрезвычайных ситуациях, Резолюция GA 64/290, GAOR OOH, 64-я сессия, 106-й пленум, пункт 114 повестки дня, Doc A/RES/64/290 OOH (9 июля 2010 года).

727 Там же 53-4. 728 Там же 59.

729 Там же 9-18.

730 См. Джозеф Леллиотт, «Итальянский закон «Зампа»: усиление защиты несопровождаемых детей», 57 Обзор принудительной миграции (февраль 2018 года) 79.

731 Документальный анализ Бразилии, 31–33; Документальный анализ Филиппины, 17–18. Кроме того, стоит отметить, что колумбийское законодательство устанавливает, что дети имеют право на защиту от рисков и последствий, вызванных стихийными бедствиями и другими чрезвычайными ситуациями, и уполномочивает агентства по борьбе со стихийными бедствиями принимать надлежащие меры для защиты прав детей: Документальный анализ Колумбии, 20. 732 Документальный анализ Бразилии, 31-33.

733 Там же.

734 Там же.

735 Документальный анализ Филиппин, 18.

736 Там же.

737 Имеются ограниченные статистические данные о воздействии стихийных бедствий на пожилых людей, однако статистика смертности от недавних стихийных бедствий указывает на то, что пожилые люди умирают с

непропорционально высоким уровнем во время стихийных бедствий. Например, 75 процентов людей, которые погибли в результате урагана "Катрина" в 2005 году, были в возрасте 60 лет и старше, несмотря на то, что они составляли всего 16 процентов населения: HelpAge International, "Пожилые люди в чрезвычайных ситуациях и гуманитарных кризисах" http://www.helpage.org/what-we-do/emergencies/older-people-in-emergencies/; Луиза Плуфф, «Пожилые люди в чрезвычайных ситуациях: перспектива активного старения» (Всемирная организация здравоохранения, 2008 г.) http://www.who.int/ageing/publications/EmergenciesEnglish13August.pdf 3-4. См. также Л.С. Фернандес, Д. Байард и др., «Хрупкие пожилые люди как жертвы стихийных бедствий: стратегии управления чрезвычайными ситуациями», Прегоспитальная медицина и медицина катастроф (2002) том 17, №2, 67.

738 Л.С. Фернандес, Д. Байард и др., «Хрупкие пожилые люди как жертвы стихийных бедствий: стратегии управления чрезвычайными ситуациями», Прегоспитальная медицина и медицина катастроф (2002) том 17, №2, 67. 739 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 12.

740 HelpAge International, «Пожилые люди в чрезвычайных ситуациях: выявление и снижение рисков» (2012) http://www.helpage.org/silo/files/older- IASC people-in-emergencies--identifying-and-reducing-risks.pdf> 2; 741 Там же.

742 Там же 5-6.

743 HelpAge International, «Пожилые люди в бедствиях и кризисах: руководство по передовому опыту» http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitairan-crises-guidelines-for-best-practice.pdf 8–9. 744 Там же.

745 Там же.

746 См., Например, Документальный анализ Австралии, Приложение, Вопрос 7(с); Документальный анализ Бразилии, 33; Документальный анализ Колумбия, 20; Документальный анализ Кореи, Приложение, Вопрос 7 (с); Документальный анализ Южной Африки, Приложение, вопрос 7(с).

747 Четырьмя странами являются Австралия, Бразилия, Италия и Казахстан: Документальный анализ Австралии, Приложение, Вопрос 5(b); Документальный анализ Бразилии, 33; Документальный анализ Италии, 27, 35, 38–39; Документальный анализ Казахстана, 11. См. Также Совместный национальный протокол о комплексной защите детей и подростков, пожилых людей и инвалидов во время бедствий (Бразилия, Секретариат по правам человека, сентябрь 2013 г.).

748 Документальный анализ Италии, 27.

749 Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 5(b)).

750 Всемирная организация здравоохранения и Всемирный банк, «Всемирный доклад об инвалидности» (2011 г.) < http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf> 29.

751 Джо Мацузаки, «DRR с учетом инвалидности: расширение участия людей с ограниченными возможностями в Рамочной программе по снижению риска бедствий на период после 2015 года»

https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/520e280f8fb60Jo_Matsuzaki_English_revised.pdf;

Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, «Гуманитарная деятельность с учетом проблем инвалидов» https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/whs.html

752 Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, «Старение и инвалидность» () < https://www.un.org/development/desa/disabilities/disability-and-ageing.html>.

753 См. Human Rights Watch, «Женщины и девочки с ограниченными возможностями».

https://www.hrw.org/legacy/women/disabled.html; Европейское женское лобби «Женщины, более подверженные инвалидности, чем мужчины, и особенно уязвимые перед дискриминацией и насилием» (17 мая 2011 г.) https://www.womenlobby.org/Women-more-prone-to-disability-than-men-and-particularly-vulnerable-to; Кирстен Науманн Муртаг и Хелен Хьюберт, «Гендерные различия в инвалидности среди пожилых людей» (2004) 94(8) Американский журнал общественного здравоохранения 1406.

754 Международная организация Handicap, «Инвалидность в гуманитарном контексте: взгляды пострадавших людей и полевых организаций» (2015)

 (Инвалидность в гуманитарном контексте). 755 Там же 9. Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 12.

756 Конвенция о правах инвалидов, открытая для подписания 30 марта 2007 года, 2515 UNTS 3 (вступила в силу 3 мая 2008 года), статья 11.

757 Сендайская рамочная программа (указано выше), пункты 7, 19(d), 32, 36(a)(iii).

758 Хартия о включении инвалидов в гуманитарную деятельность (Всемирный гуманитарный саммит, май 2016 г.) http://humanitariandisabilitycharter.org/>.

759 Handicap International, Инвалидность в гуманитарном контексте, 6, 10–14.

760 Там же 14-16

761 См., например, Документальный анализ Австралии, Приложение, Вопрос 7(с); Документальный анализ Бразилии, 33; Документальный анализ Колумбии, 20; Документальный анализ Кореи, Приложение, Вопрос 7(с); Документальный анализ Южной Африки. Приложение. вопрос 7(с).

762 Четырьмя странами являются Австралия, Бразилия, Италия и Казахстан. Документальный анализ Австралии, Приложение Вопрос 5(b); Документальный анализ Бразилии, 33; Документальный анализ Италии, 26–27, 35, 38–39; Документальный анализ Казахстана, 11. См. также Совместный национальный протокол о комплексной защите детей и подростков, пожилых людей и инвалидов во время бедствий (Бразилия, Секретариат по правам человека, сентябрь 2013 г.)

763 Алиса Фотергилл и др. Раса, этническая принадлежность и стихийные бедствия в США, 156, 159–160, 163–165, 167; Кевин Бланшар и др. «Учет маргинальных групп и групп меньшинств в национальной оценке риска стихийных бедствий» (UNISDR; Рекомендации Слова в конкретные дела: национальная оценка риска стихийных бедствий, 2017 г.) https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf 3–4.

Фотергилл, Раса, Этническая принадлежность и Бедствия в Соединенных Штатах (указано выше), 163.

764 Там же 156, 159–160, 163–165, 167; Бланшар и др., Учет маргинальных групп и групп меньшинств в национальной оценке риска бедствий, 3–4.

Фотергилл, Раса, Этническая принадлежность и Бедствия в Соединенных Штатах (указано выше), 163.

765 Бланшар и др., Учет маргинальных групп и групп меньшинств в национальной оценке риска бедствий, 3-4.

Многострановой сводный отчет

766 Фотергилл, Раса, Этническая принадлежность и Бедствия в Соединенных Штатах (указано выше), 163. 767 Лоренцо Гуадагно и др. «Мигранты в снижении риска бедствий: практика интеграции» (Мигранты в странах в кризисной инициативе, 2017) 9.

768 Шинья Уэкуса, «Социальная уязвимость при стихийных бедствиях: опыт иммигрантов и беженцев в Кентербери и Тохоку», Уильям Л. Во, мл., Цзыцян Хан (ред.) Восстановление после катастрофического бедствия в Азии (Сообщество, Управление рисками стихийных бедствий, том 18) Emerald Publishing Limited, 127–144.

769 Совет по правам человека, Инициативы по поощрению и защите прав коренных народов на уменьшение опасности бедствий, их предотвращение и обеспечение готовности, 27-я сессия, пункт 5 повестки дня, A/HRC/27/66 (7 августа 2014 года) 7–8.

770 Там же 8-11

771 Там же

772 В качестве примера можно привести продолжительную эвакуацию небольшого сообщества аборигенов Кивирркурра в пустыне Гибсона в Западной Австралии в 2001 году в ответ на катастрофическое наводнение, вызванное тропическим циклоном Абигайль. Примерно 18-месячный период, в течение которого община Кивирркурра была отделена от своей земли, привел к «серьезному нарушению социальной структуры сообщества»: Ричард Ховитт и др. «Природные и неестественные бедствия: реагирование с уважением прав и знаний коренных народов». 50 (1) Географическое исследование (февраль 2012) 47, 54. См. также Кэт Бринкли, «Кивирркурра: Потоп в пустыне» (2009) 24(1) Австралийский журнал по чрезвычайным ситуациям 67, 68.

773 Сендайская рамочная программа (указано выше), пункт 24 (с)(і).

774 Там же 36(a)(v).

775 Аю Сучани и др. «Смонг» как местная мудрость для уменьшения риска бедствий »(2018) конф. IOP.: Земля и окружающая среда 148, 1.

776 Там же 1

777 Там же.

778 Там же

779 Основной закон о стихийных бедствиях на Филиппинах предусматривает, что государственная политика предусматривает, что меры по снижению риска бедствий и изменению климата чувствительны к системам знаний коренных народов, однако этот закон не содержит каких-либо мер по защите и включению групп коренного населения в процесс обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирование на них: Документальный анализ Филиппин, 17 с цитированием республиканского закона № 10121 (Филиппины) (2010) s2.

780 Документальный анализ Колумбии, 20

781 Документальный анализ Филиппин, 17.

782 Edge Effect, Отчет вниз по реке, 7.

783 Там же 15-16.

784 Там же

785 Oxfam, «Жизнь гея в месте перемещения» https://philippines.oxfam.org/life-gay-man-resettlement-site. 786 Дженнифер Румбах и Кайл Найт, «Сексуальные и гендерные меньшинства в чрезвычайных гуманитарных ситуациях» Ларри У. Редер-младшего (ред.) Вопросы гендерной и сексуальной ориентации в чрезвычайных гуманитарных ситуациях (2014, Springer International Publishing) 33.

787 Там же.

788 Там же.

789 Edge Effect, Отчет вниз по реке, 24.

790 Межучрежденческий постоянный комитет, «Руководящие принципы МПК по психическому здоровью и психосоциальной поддержке в чрезвычайных ситуациях» (2007 г.)

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Guidelines%20IASC%20Mental%20Health%20Psychosocial%20%28with%20index%29.pdf 2 (Руководящие принципы МПК по психическому здоровью и психосоцаильной поддержке)

791 Проект «Оперативная психосоциальная поддержка в условиях кризиса» «Комплексное руководство по психическому здоровью и психосоциальной поддержке (ПЗПСП) в условиях бедствий» (июнь 2016 г.) https://www.uibk.ac.at/psychologie/fachbereiche/psychotraumatology/resources/opsic-mhpss-comprehensive-guideline-june-2016.pdf 22.

792 Там же 1; Справочный центр по психосоциальной поддержке Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца "Основные действия по оказанию психосоциальной поддержки при наводнениях: создание устойчивости в городских районах" (2016 г.) http://pscentre.org/wp-content/uploads/Key_Actions-for-PSS-in-Flooding.pdf>. 793 Руководящие принципы МПК по психическому здоровью и психосоциальной поддержке в чрезвычайных ситуациях (указано выше), 2.

794 Там же 1.

795 Там же.

796 Там же 1-2

797 Там же

798 Там же 106-109 (План действий 5.3. Облегчить условия для соответствующих общинных культурных, духовных и религиозных практик исцеления), 110–111 (План действий 5.4: Лист 5.4. Содействие поддержке детей младшего возраста (0–8 лет) и их опекунов).

799 Минимальные стандарты «Сфера» (указано выше), 341.

800 Там же.

801 Для обсуждения этого вопроса в контексте SGBV см.: Пикард (указано выше), Глобальное исследование SGBV, 9. 802 Следующие ключевые международные руководящие принципы, стандарты и доклады подчеркивают важность недискриминации при оказании гуманитарной помощи: Консорциум по старению и инвалидности, «Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями» (2018 г.) https://www.cbm.org/article/downloads/54741/Humanitarian_inclusion_standards_for_older_people_and_people_with_disabi...pdf> 9, 11, 29–30 (Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями); Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, Справочник по минимальным стандартам, 55–6; Мигранты в странах, находящихся под кризисной инициативой, «Руководство по защите мигрантов в

```
странах, переживающих конфликт или стихийные бедствия» (июнь 2016 года)
```

https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/micic_guidelines_english_web_13_09_2016.pdf 34 (*Руководящие принципы MICIC*); Пикард (указано выше), Глобальное исследование SGBV, 60.

803 см. Пикард (указано выше), Глобальное исследование SGBV, 60.

804 Согласно разделу «Терминология» настоящего отчета, «регулярные мероприятия по ГБР» относятся к мероприятиям по ГБР, предназначенным для широкой общественности, а не конкретно для одной или нескольких уязвимых групп, обсуждаемых в этой главе 9.

805 В следующих ключевых международных руководящих принципах, стандартах и отчетах подчеркивается важность включения уязвимых групп в оценки риска, оценки потребностей и планирование действий в чрезвычайных ситуациях: Edge Effect, Down by the River Report, 10–11, 16, 34, 38, 41; Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 18–26; Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, Справочник по минимальным стандартам, 33, 40; Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 51; Рекомендации MICIC (указано выше), 27–28, 42–43, 127–128; Оксфам, Минимальные гендерные стандарты Оксфама в чрезвычайных ситуациях (2013) https://www.oxfam.org/en/research/minimum-standards-gender-emergencies Минимальный стандарт 5 (Минимальные стандарты Охfam для мужчин и женщин в чрезвычайных ситуациях); 12; Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (Серия документов по гуманитарным горизонтам, июнь 2018 года) 12.

806 Там же

807 Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 60–61; Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 20–21.

808 Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 20–21.

809 Там же

810 Там же 21. WGSS были разработаны Вашингтонской группой по статистике инвалидности, городской группой ООН, созданной при Статистической комиссии ООН. Для получения дополнительной информации о WGSS см. Вашингтонская группа по статистике инвалидности, «Краткий набор вопросов по инвалидности».

http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/>.

811 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше) 12.

812 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше) 6. Гордость за гуманитарную систему, «больше не предоставлены сами себе» (июнь 2018) https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf 4.

814 Гордость за гуманитарную систему, «больше не предоставлены сами себе» (июнь 2018) https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf 4.

815 Там же. Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 20.

816 Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 20.

817 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше) 6.

818 Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 33, 47, 80–82; Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 20, 48; Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, Справочник по минимальным стандартам, 27, 33; Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 53, 61; Руководство по МІСІС (указано выше), 31; Минимальные гендерные стандарты Охfат в чрезвычайных ситуациях (указано выше); Гуманитарная консультативная гуманитарния систему, «больше не предоставлены сами себе» (июнь 2018 г.) < https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarSystem-Rev4.pdf> 4.

819 Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 61.

820 Там же. Данная рекомендация также основана на руководящих указаниях гуманитарного сектора в отношении механизмов координации с участием многих заинтересованных сторон: см., Например, Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и инвалидов (указано выше), 66–71. 821 Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 61; Рекомендации MICIC (указано выше), 27. Эта рекомендация также основана на рекомендациях гуманитарного сектора, в которых указывается важность привлечения уязвимых групп в качестве сотрудников или добровольцев для гуманитарных программ: Edge Effect, Down by the River Report, 11; Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 45, 114–115, 200, 245; Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 10, 23–24, 38–39.

822 Edge Effect, Down by the River Report, 38, 40; Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 25–26, 54–55; Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 4, 20, 35; Международная сеть по образованию в чрезвычайных ситуациях, Справочник по минимальным стандартам, 22–23, 45–46, 62, 64, 69; Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 60; Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше), 12; Гордость за гуманитарную систему, «больше не предоставлены сами себе» (июнь 2018 года) 2018 (указано выше), 63–66 («Основные гуманитарные стандартные обязательства 4»).

823 Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (указано выше), 43; Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 61; Рекомендации MICIC (указано выше), 43, 65; Минимальные гендерные стандарты Охfam в чрезвычайных ситуациях (указано выше), Минимальные стандарты 7, 12.

824 Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше), 61.

Иногострановой сводный отчет

825 Особенно подвержены риску следующие подгруппы: девочки-подростки; пожилые женщины; женщины и дети, возглавляющие домашние хозяйства; девочки и женщины, которые рожают детей в результате изнасилования, и их дети, рожденные в результате изнасилования; коренные народы; этнические и религиозные меньшинства; сексуальные и гендерные меньшинства; несопровождаемые и разлученные с семьями несовершеннолетние; женщины и мужчины, вовлеченные в принудительную проституцию, и дети, ставшие жертвами сексуальной эксплуатации; люди, живущие с ВИЧ; люди с ограниченными возможностями; жертвы насилия: Руководящие принципы МПК по борьбе с гендерным насилием (указано выше), 12-13.

826 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше); Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше); Межучрежденческая рабочая группа по репродуктивному здоровью в кризисных ситуациях и Всемирная организация здравоохранения, Межучрежденческое полевое руководство по репродуктивному здоровью в гуманитарных ситуациях (2018 год) Глава 3 «Минимальный начальный пакет услуг по репродуктивному здоровью в кризисных ситуациях». 827 Пикард, Глобальное исследование SGBV (указано выше); 59. Для руководства по клиническому лечению жертв сексуального насилия директивным органам следует рассмотреть Минимальные стандарты «Сфера» 2018 года (указано выше), 330-332 («Стандарт сексуального и репродуктивного здоровья 2.3.2: Сексуальное насилие и клиническое лечение жертв изнасилования»).

828 Там же.

829 Там же 61.

830 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), часть 3, глава 1 (Координация лагерей и управление лагерями), глава 11 (Укрытие, поселение и восстановление), глава 12 (вода, санитария и гигиена); МФОКК И КП, Отчет об ответственности за предотвращение и реагирование на SGBV во время стихийных бедствий и кризисов, 54. 831 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше); МФОКК И КП, Отчет об ответственности за предотвращение и

реагирование на SGBV во время стихийных бедствий и кризисов. 832 Минимальные стандарты «Сфера» 2018 (указано выше), 327-335.

833 Межучрежденческая рабочая группа по репродуктивному здоровью в условиях кризиса, Всемирная организация здравоохранения и Межучрежденческое полевое руководство по репродуктивному здоровью в гуманитарных ситуациях (2018 год) http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf>.

834 Фонд за спасение детей и Фонд Организации Объединенных Наций по народонаселению», пособие по сексуальному и репродуктивному здоровью подростков в гуманитарных ситуациях (сентябрь 2009 г.) https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_ASRHtoolkit_english.pdf>.

835 Минимальные стандарты «Сфера» 2018 (указано выше), 102-104.

836 Elrha Исследования в целях охраны здоровья в программе гуманитарных кризисов, Инструментарий для интеграции менструальной гигиены (МНМ) в процесс гуманитарного реагирования (2017) https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2113/themhminemergenciestoolkitfullguide.pdf>.

837 Там же.

838 Рабочая группа по защите детей, Минимальные стандарты защиты детей в гуманитарных действиях (указано выше), 149, 208. 203.

839 Там же

840 Сара Уппард и Лили Бирнбаум, «Полевое руководство по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним» (Межучрежденческая рабочая группа по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним. 2017) https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12208/pdf/handbook-web-2017-0322.pdf 9-

18 (Полевое руководство по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним).

841 Межучрежденческая рабочая группа по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним, Инструментарий UASC (упомянуто выше).

842 Руководство по альтернативному уходу за детьми, Резолюция GA 64/142, GAOR OOH, 64-я сессия, 65-й пленум, пункт 64 повестки дня, документ ООН A/RES/64/142* (18 декабря 2009 года).

843 Луиза Мелвилл Фулфорд и Ребекка Смит, «Руководство по альтернативному уходу в чрезвычайных ситуациях (ACE)» (2013) (Организация за спасение детей от имени Межучрежденческой рабочей группы по несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним)

https://resourcecentre.savethechildren.net/node/7672/pdf/ace_toolkit_0.pdf.

844 MSCP, который был разработан в 2012 году, в настоящее время пересматривается. Второй проект обновленного MSCP был выпущен и будет завершен в 2020 году.

845 Консорциум по старению и инвалидности, Стандарты гуманитарной интеграции для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями (упомянуто выше).

846 См. Межучрежденческий постоянный комитет. «Целевая группа МПК по вовлечению инвалидов в гуманитарную деятельность». https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action. 847 Edge Effect, Отчет вниз по реке, 35-37.

848 УВКБ ООН, «Защита людей с разнообразными сексуальными ориентациями и гендерными идентичностями: глобальный отчет об усилиях УВКБ ООН по защите лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, лиц, ищущих убежища, и беженцев» (декабрь 2015 г.) < http://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf> (UNHCR CIM Report).

849 Edge Effect, Отчет вниз по реке, 35-37; Международная комиссия по правам геев и лесбиянок. «Влияние землетрясения и программ помощи и восстановления на гаитянских представителей ЛГБТ» (Справочный документ) https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/504-1.pdf.

850 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше). 12.

851 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 291; Edge Effect, Отчет вниз по реке (указано выше), 41. 852 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 270; Edge Effect, Отчет вниз по реке (указано выше), 41.

853 Edge Effect, Отчет вниз по реке (указано выше)

854 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше).

855 См. Отчет СГМ УВКБ ООН (указано выше).

856 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше).

857 Отчет СГМ УВКБ ООН (указано выше), 23, 31–32; Edge Effect, Отчет вниз по реке (указано выше), 43.

```
858 Отчет СГМ УВКБ ООН (указано выше), 31; Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения
сексуальных и гендерных меньшинств» (указано выше), 12.
859 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано
выше), 12.
860 Там же 12.
861 Руководящие принципы МПК GBV (указано выше), 60.
862 Гуманитарная консультативная группа «Облегчение положения сексуальных и гендерных меньшинств» (указано
выше) 12
863 Руководство МІСІС (указано выше).
864 Там же.
865 Там же 29, 32.
866 Там же 24, 32.
867 Там же 29.
868 Там же 26.
869 Там же 35.
870 Там же.
871 Там же 29, 32-33, 35.
872 Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, резолюция GA 61/295, GAOR OOH,
61-я сессия, 107-й пленум, пункт 68 повестки дня, Допол. № 49, документ ООН A/RES/61/295 (2 октября 2007 года),
приложение («Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» (ДООНПКН).
873 Там же ст 10
874 Руководство МПК по ПЗПСП (упомянуто выше), 38-45 (План действий 2.1; Провести оценку психического здоровья
и психосоциальных проблем).
875 Там же 81-86 (План действий 4.3: Организовать обучение работников по оказанию помощи в области психического
здоровья и психосоциальной поддержки); Минимальные стандарты «Сфера» (2018) (указано выше), 62-65
(Минимальный стандарт здоровья 2.6: Психическое здоровье).
876 Руководство МПК по ПЗПСП (упомянуто выше), 163–167 (План действий 8.2: Обеспечить доступ к информации о
положительных методах преодоления трудностей)»
877 Руководство МПК по ПЗПСП (упомянуто выше), 120-120; Минимальные стандарты «Сфера» (2018) (указано
выше), 62-65 (Минимальный стандарт здоровья 2.6: Психическое здоровье).
878 Руководство МПК по ПЗПСП (упомянуто выше), 123-131 (План действий 6.2. Обеспечение доступа к уходу для
людей с тяжелыми психическими расстройствами); Минимальные стандарты «Сфера» (2018) (упомянуто выше), 62-65
(Минимальный стандарт здоровья 2.6: Психическое здоровье).
879 Проект «Оперативная психосоциальная поддержка в условиях кризиса» «Комплексное руководство по
психическому здоровью и психосоциальной поддержке (ПЗПСП) в условиях бедствий» (июнь 2016 г.)
2016.pdf> (OPSIC Comprehensive Guideline).
880 Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям, «Отчет FEMA о последствиях урагана 2017 года» (12 июля
2018 г.) <https://www.fema.gov/media-library-data/1531743865541-
d16794d43d3082544435e1471da07880/2017FEMAHurricaneAAR.pdf> v.
881 Там же.
882 См. Виктор Дж. Блю, «FEMA была крайне неподготовлена к урагану в Пуэрто-Рико, говорится в отчете» (12 июля
2018 года), New York Times <a href="https://www.nytimes.com/2018/07/12/us/fema-puerto-rico-maria.html">https://www.nytimes.com/2018/07/12/us/fema-puerto-rico-maria.html</a>; Эмили Аткин,
«Тревожный провал мер реагирования Америки на бедствия» (17 июля 2018 года) The New Republic
<a href="https://newrepublic.com/article/149899/troubling-failure-americas-disaster-response">https://newrepublic.com/article/149899/troubling-failure-americas-disaster-response</a>; Мэдисон Парк и Эмануэлла
Гринберг, «FEMA признает, что она была недоукомплектована и недостаточно подготовлена к ураганам 2017 года» (13
июля 2018 года) CNN <a href="https://edition.cnn.com/2018/07/13/us/fema-2017-hurricane-season-report/index.html">https://edition.cnn.com/2018/07/13/us/fema-2017-hurricane-season-report/index.html</a>>.
883 Минимальные стандарты «Сфера» 2018 (указано выше), Введение 1.
884 Минимальные стандарты «Сфера» 2018 (указано выше)
885 Там же.
886 Там же 6-7.
```

887 Проект «Сфера», стандарты «Сфера» в национальном гуманитарном реагировании (документ для обсуждения, 2016 Γ.) http://www.sphereproject.org/resources/download-

publications/?search=1&kevwords=&language=English&category=56&subcat-22=0&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0&subcat-56=103&subcat-60=0&subcat-80=0> 4.

888. Там же.

889 Там же

890 Там же 19-30

891 Там же 23-24

892 Там же

893 Там же

894 Там же проект «Сфера» «Локализация «Сферы»: Чили и Филиппины интегрируют сферные стандарты проекта «Сфера» в национальные системы реагирования на стихийные бедствия» (26 октября 2017 г.)

.

895 Там же

896 МФОКК И КП, Законодательные вопросы в управлении стихийными бедствиями и противодействии эпидемии (упомянуто выше), 44.

897 Там же.

898 Панамериканская организация здравоохранения, Всемирная организация здравоохранения, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Управление трупами после бедствий:

942 Там же хі

операциях (указано выше), у.

```
Полевое руководство для спасателей-первопроходцев в реагировании на стихийное бедствие» (2016, 2-е изд)
<a href="https://www.icrc.org/en/publication/0880-management-dead-bodies-after-disasters-field-manual-first-responders">https://www.icrc.org/en/publication/0880-management-dead-bodies-after-disasters-field-manual-first-responders</a>.
899 Там же 36.
900 Там же 23
901 Там же 28.
902 Там же 11
903 Там же 27
904 Документальный анализ Филиппин, 15-16.
905 Там же
906 Документальный анализ Великобритании, 27-29
907 См. Европейская комиссия, Группа ООН по развитию, Всемирный банк, «Руководство по оценке потребностей
после стихийных бедствий» (2013) <a href="https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf">https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf</a> 117.
908 См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Оценка потребностей в
чрезвычайных ситуациях» <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-
system/emergency-needs-assessment/>; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца,
«Руководство по оценке в чрезвычайных ситуациях» (март 2008 г.)
<a href="https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-emergency-en.pdf">https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-emergency-en.pdf</a> 12–13.
909 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «Руководство по оценке в
чрезвычайных ситуациях» (март 2008 г.) <a href="https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-publications/disasters/guidelines/guidelines-for-publications/disasters/guidelines/guidelines-for-publications/disasters/guidelines/guidelines-for-publications/disasters/guidelines/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/disasters/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publications/guidelines-for-publ
emergency-en.pdf> 12-13.
910 Там же
911 Всемирный банк. «Разработка и выполнение оценки ущерба, потерь и потребностей: руководство для
координаторов» (2010) <a href="https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TTL%20Vol1_WEB.pdf">https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TTL%20Vol1_WEB.pdf</a> v, 4.
912 См. Всемирный банк, «Оценка стихийных бедствий, ущерба, потерь и потребностей: Руководство по обучению»
<a href="http://documents.worldbank.org/curated/en/816981467998808920/pdf/530020WP0P110410Box345586B01PUBLIC1.pdf">http://documents.worldbank.org/curated/en/816981467998808920/pdf/530020WP0P110410Box345586B01PUBLIC1.pdf</a> 5—
913 Европейская комиссия, Группа ООН по развитию, Всемирный банк, «Руководство по оценке потребностей после
стихийных бедствий» (2013) <a href="https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf">https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf</a> 117.
914 Там же
915 Там же
916 Там же
917 Джо Лейтманн, «Пять способов улучшить оценку последствий стихийных бедствий», Всемирный банк (24 октября
2018 года) <a href="http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/five-ways-do-better-post-disaster-assessments">http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/five-ways-do-better-post-disaster-assessments</a>.
918 См. Европейская комиссия, Группа ООН по развитию, Всемирный банк, «Руководство по оценке потребностей
после стихийных бедствий» (2013) <a href="https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf">https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf</a> 48–49.
919 Там же
920 Сеть активного изучения накопленного опыта в области подотчетности и исполнения в сфере гуманитарной
помощи (АЛНАП), Руководство по оценке гуманитарных действий (2016)
<a href="https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-evaluation-humanitarian-action-2016.pdf">https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-evaluation-humanitarian-action-2016.pdf</a>> 14.
921 Там же 30
922 Там же 27
923 Там же 30-31
924 Там же 30
925 Там же 31
926 Комитет содействия развитию, Организация экономического сотрудничества и развития, Принципы оценки помощи
в целях развития (1991) <a href="https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284">https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284</a>, pdf> 5, Международная федерация обществ
Красного Креста и Красного Полумесяца, Руководство по мониторингу и оценке проектов/программ (М & E) (2011)
<a href="http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-ME-Guide-8-2011.pdf">http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-ME-Guide-8-2011.pdf</a> 77–78.
927 Там же 48.
928 Там же
929 Там же
930 Документальный анализ Бразилии, 40; Документальный анализ Мексики, 22; Документальный анализ Палестины,
15; Документальный анализ Вьетнама, 30.
931 Документальный анализ Австралии. 11
932 Там же
933 Документальный анализ Филиппин, 5-6
934 Документальный анализ Италии, 40
935 Документальный анализ Австралии, 8
936 Там же
937 Там же
938 Документальный анализ Австралии, Приложение вопрос 10(а)
939 Там же 340
940 Полное определение коррупции см. Transparency International, «Предотвращение коррупции в гуманитарных
операциях: Руководство по передовому опыту» (2014).
<a href="https://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations">https://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations</a> xi (Pykobodcmbo
по предотвращению коррупции в гуманитарных операциях).
941 Там же хіі.
```

943 Майкл Шеридан, Деньги в унитаз, ITP NEWS (23 апреля 2006 г.); Джульетт Соренсен и Элиз Мейер, «Как коррупция замедляет восстановление после стихийных бедствий» (5 июня 2018 г.) https://theconversation.com/how-corruption-slows-disaster-recovery-96832; Transparency International, Справочник по предотвращению коррупции в гуманитарных

```
944 См. Питер Т Лисон и Рассел С Собел, «Weathering Corruption» (2008) 51(4), Юридический и экономический журнал
667
945 Transparency International, Справочник по предотвращению коррупции в гуманитарных операциях (указано выше),
xiii-xiv.
946 Информация в этой таблице взята из следующих источников: Transparency International, Справочник по
предотвращению коррупции в гуманитарных операциях (указано выше); Даниэль Максвелл и др. «Предотвращение
коррупции в гуманитарных операциях: Справочник по передовой практике: итоговый отчет об исследованиях» (июль
2008 г.) <a href="https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1836.pdf">https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1836.pdf</a>; Пит Эвинс и др.
«Картирование рисков коррупции в гуманитарной деятельности» (июль 2006 г.)
<a href="https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf">https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf</a>.
947 См. Документальный анализ Финляндии, 13; Документальный анализ Иордании, 19; Документальный анализ
Палестины; Документальный анализ Италии, 41; Документальный анализ Кении, 20; Документальный анализ
Кыргызстана, 19; Документальный анализ Мексики, 21-22; Документальный анализ Сенегала, 13; Документальный
анализ Великобритании, 39.
948 Документальный анализ Великобритании. 39 с указанием Закона о мошенничестве 2006 с.35 и Закон о
взяточничестве 2010 с.23.
949 Документальный анализ Финляндии, 13; Документальный анализ Иордании, 19; Документальный анализ
Палестины; Документальный анализ Италии, 41; Документальный анализ Кении, 20; Документальный анализ
Кыргызстана, 19; Документальный анализ Мексики, 21-22; Документальный анализ Сенегала, 13.
950 Документальный анализ Филиппины, 22-23 с указанием Закон о стихийных бедствиях стр.19.
952 Там же с указанием Закона о защите оборудования для снижения риска и обеспечения готовности
(Республиканский закон № 10344).
953 Документальный анализ Кореи, Приложение Вопрос 10(а) с указанием Закона о ликвидации последствий
стихийных бедствий (2016) ст. 17, 22, 25.
954 Там же
955 Сеть активного изучения накопленного опыта в области подотчетности и исполнения в сфере гуманитарной
помощи (АЛНАП), Руководство по оценке гуманитарных действий (указано выше, 32-36.)
956 Transparency International, Справочник по предотвращению коррупции в гуманитарных операциях (указано выше),
xiii.
957 Там же
958 Там же 11
959 Там же 13
960 Там же 19
961 Там же 19
962 Там же 23
963 Там же 106
964 Там же 110
965 Там же 113
966 Там же 113
967 Там же 110-114
968 Там же 107, 113, 118.
969 Там же 97.
970 Там же 96. 100.
971 Там же 102.
972 Там же 74.
```

973 Там же 75. 974 Там же 70. 975 Там же 70. 976 Там же 74. 977 Там же 74. 978 Там же 76 979 Там же 88.

980 Там же 86. 981 Там же 86, 88. 982 Там же 86. 983 Там же 84. 984 Там же 84-85. 985 Там же 90. 986 Там же 25. 987 Там же 27. 988 Там же 33.

989 Там же. 990 Там же.

Основные принципы Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца

/ Международное движение Гуманность Красного Креста и Красного Полумесяца, созданное ради стремления помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при обстоятельствах международном, так и на национальном уровне предотвращать и облегчать страдания Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами.

Беспристрастность / Движение не проводит никакой дискриминации признаку ПО национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Оно лишь облегчать стремится страдания людей, исключительно потребностями, и отдавать приоритет тем, кто больше всего в этом нуждается.

Нейтральность / Чтобы сохранить всеобщее доверие, Движение не может принимать чьюлибо 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 Международного движения.

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

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

Универсальность / Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца является всемирным. Все национальные общества пользуются равными правами и обязаны оказывать помощь друг другу.

www.ifrc.org

Спасаем жизни, меняем умы.

