

ГЛОБАЛЬНЫЙ СВОДНЫЙ ОТЧЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ПОЛИТИКАМ В СФЕРЕ КЛИМАТИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ



УСИЛЕНИЕ НОРМАТИВНОЙ ИНТЕГРАЦИИ В СФЕРЕ АДАПТАЦИИ К
ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА И СНИЖЕНИЯ РИСКА БЕДСТВИЙ

+C IFRC

Программа закона о
бедствиях МФОКК и КП

© Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 2021 г.

Любую часть данного документа можно цитировать, копировать, переводить на другие языки или адаптировать для удовлетворения местных потребностей без предварительного разрешения Международной федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца при условии точного указания источника.

Контактные данные

Запросы на коммерческое использование материалов необходимо направлять в Секретариат МФОКК и КП

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

Почтовый адрес: П.Я. 303, 1211 Женева 19, Швейцария

Тел.: +41 (0)22 730 42 22 | **Факс:** +41 (0)22 730 42 00 | **Эл. почта:** disaster.law@ifrc.org | **Веб-сайт:** ifrc.org

Глобальный сводный отчет по законодательству и политикам в сфере климатической устойчивости

Усиление нормативной интеграции в сфере
адаптации к изменению климата и снижения риска
бедствий

Июль 2021 г.

БЛАГОДАРНОСТИ

Данный отчет подготовлен доктором Томмасо Натоли (Университетский колледж Корка – МФОКК и КП), научным сотрудником Стипендиальной программы CAROLINE Научного совета Ирландии в рамках программы имени Марии Склодовской-Кюри, после прикомандирования для работы над Программой закона о бедствиях МФОКК и КП. Отчет является частью исследовательского проекта «Не оставлять никого в стороне — разработка законов об управлении рисками климатических изменений и бедствий, направленных на защиту людей, находящихся в уязвимом положении, для всесторонней реализации Повестки дня ООН до 2030 года».

Научно-технические консультации и помощь в редактировании предоставили д-р Дуг Куби (Университетский колледж Корка, юридический факультет) и Изабель Грейнджер (МФОКК и КП, глобальный координатор по правозащитной деятельности). Автор также выражает благодарность Дэвиду Фишеру (менеджеру МФОКК и КП по политическим и дипломатическим исследованиям) и Рэйчел Эми МакЛауд (старшему сотруднику МФОКК и КП по вопросам законодательства о бедствиях) за общую проверку отчета, и всем участникам группы по вопросам законодательства о бедствиях, которые оказали помощь на этапе предварительного исследования.

Партнеры по реализации проекта



Данный проект финансируется Научным советом Ирландии и Программой Евросоюза по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020» в рамках грантового соглашения № 713279 по программе имени Марии Склодовской-Кюри.



МФОКК и КП также выражает благодарность Федеральному министерству экономического сотрудничества и развития Германии за поддержку, оказанную в реализации этого проекта.



Название для целей цитирования: МФОКК и КП | Университетский колледж Корка, *Глобальный сводный отчет по законодательству и политике в сфере климатической устойчивости. Усиление нормативной интеграции в сфере адаптации к изменению климата и снижения риска бедствий*, Женева (2021 г.)

СОДЕРЖАНИЕ

Благодарности	4
Аббревиатуры	6
Определения	7
Краткие рекомендации по законодательству и политикам в сфере климатической устойчивости	8
Введение	11
А. Контекст: Необходимость слаженных действий	11
В. Научно-исследовательская база	11
С. Вспомогательное руководство по передовой практике	12
D. Методология и структура исследования	13
Рекомендации	14
1. Усиление нормативной интеграции и институциональной гармонизации в секторах государственного управления	15
2. Разработка механизмов оценки реализации и согласования сроков выпуска новых версий и обновлений	18
3. Обеспечение последовательного распределения ресурсов для комплексной оценки рисков и повсеместное внедрение мер АИК-СРБ на всех уровнях	20
4. Поддержка нормативного соответствия на региональном и международном уровне	22
5. Интеграция законов и политик АИК-СРБ с законами и политиками в сфере устойчивого развития, а также с политиками сокращения масштабов нищеты с учетом принципа «не оставлять никого в стороне»	25
6. Рассмотрение определенных уязвимостей с учетом гендерной проблематики и социальной инклюзивности	27
7. Обеспечение эффективного и локализованного внедрения за счет вовлечения сообщества	31
8. Использование природных и экосистемных возможностей	33
Тематическая литература	35
Концевые сноски	37

АББРЕВИАТУРЫ

СПБЛЧС	Соглашение о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
КАРИКОМ	Карибское сообщество
АИК	Адаптация к изменению климата
КАУБЧС	Карибское агентство по управлению бедствиями и чрезвычайными ситуациями
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
ПКРО	Планы комплексного развития округов
АОКУД	Агентство по обеспечению климатической устойчивости (Доминика)
ПКУВ	План обеспечения климатической устойчивости и восстановления (Доминика)
ОГО	Организации гражданского общества
УРБ	Управление рисками бедствий
СРБ	Снижение риска бедствий
АНОЭ	Адаптация на основе экосистем/Экосистемная адаптация
СРП	Система раннего предупреждения
ПУРТР	Рамочная программа устойчивого развития Тихоокеанского региона
МФОКК и КП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
КМП	Комиссия международного права (ООН)
МГИК	Межправительственная группа по изменению климата
МСОП	Международный союз охраны природы
СНПД	Совместные национальные планы действий (Тихоокеанский регион)
КИ	Ключевые информанты
МОВ	Местные органы власти (Филиппины)
ССП	Среднесрочные планы (Кения)
НПА	Национальные планы адаптации
ЭР	Экологичные решения
НККИК	Национальный координационный комитет по изменению климата (Фиджи)
НСПУ	Национальная стратегия повышения устойчивости до 2030 года (Доминика)
НТС	Национальная территориальная стратегия (Филиппины)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ТОС	Тихоокеанские островные страны
ЦУР	Цели устойчивого развития
УКК	Университетский колледж Корка
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УСРБ ООН	Управление ООН по снижению риска бедствий (ранее МСУОБ ООН)
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Адаптация к изменению климата — процесс адаптации к фактическому или ожидаемому климатическому воздействию и его последствиям. В случае антропогенных систем адаптация позволяет снижать вредоносные последствия или использовать благоприятные возможности. В некоторых природных системах вмешательство человека может способствовать адаптации к ожидаемому изменению климата и его последствиям ([МГИК, 2012 г.](#)).

Климатическая устойчивость — способность системы, сообщества или общества, подверженного климатическим опасностям, своевременно и эффективно противостоять, поглощать, приспосабливаться, адаптироваться, трансформироваться и восстанавливаться после воздействия опасного явления, в том числе путем сохранения и восстановления необходимых базовых структур и функций посредством управления рисками бедствий (определение [УСРБ ООН, 2016 г.](#)). В настоящем отчете формулировка «закон и политики, относящиеся к климатической устойчивости» включает те законы и политики, которые согласованно (но не обязательно в равной степени) связаны с АИК, СРБ и устойчивым развитием.

Бедствие — серьезное нарушение функционирования какого-либо сообщества, с которым пострадавшее сообщество не в состоянии справиться собственными силами. Существует множество потенциальных причин такого нарушения, включая природные и технологические опасности, промышленные аварии, массовые перемещения населения, инфекционные заболевания, а также различные факторы, влияющие на подверженность и уязвимость сообществ ([МФОКК и КП, 2019 г.](#)).

Управление риском бедствий — это организация, планирование и применение мер по обеспечению готовности к бедствиям, реагированию на них и восстановлению после них ([МФОКК и КП, 2019 г.](#)).

Снижение риска бедствий — меры, направленные на предотвращение новых и снижение существующего риска бедствий ([МФОКК и КП, 2019 г.](#)).

Экосистемная адаптация — предоставление услуг с опорой на биоразнообразие и экосистемы в рамках общей адаптационной стратегии с целью содействия адаптации населения к негативным последствиям изменения климата. ([Конвенция о биологическом разнообразии, 2009 г.](#)).

Снижение риска бедствий на основе экосистем — устойчивое управление, сохранение и восстановление экосистем для снижения риска бедствий с целью достижения устойчивого развития ([Estrella and Saalismaa, 2013 г.](#)).

Подверженность — положение людей, инфраструктуры, жилья, производственных объектов и других материальных человеческих ресурсов, расположенных в районах, подверженных воздействию опасных факторов. Показатели подверженности могут включать число людей или категории имущества, находящиеся на такой территории. Они могут сочетаться с конкретной уязвимостью и потенциалом воздействия опасного фактора на подвергающиеся опасности элементы с целью оценки количественных рисков, связанных с этой опасностью в интересующем районе ([УСРБ ООН, без даты](#)).

Экологические решения — действия, направленные на защиту, устойчивое управление и восстановление естественных или измененных экосистем, которые эффективно и адаптивно решают социальные проблемы, при этом обеспечивая благосостояние населения и биоразнообразие ([МСОП, 2016 г.](#)). Они включают *снижение риска бедствий на основе экосистем и экосистемную адаптацию* (см. определения).

Устойчивость — достижение баланса между экологическими, социальными и экономическими потребностями. Устойчивое развитие удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности ([Всемирная комиссия по вопросам окружающей среды и развития, 1987 г.](#)).

Экстремальные погодные явления — события, нехарактерные для той или иной местности. При этом их показатели (с точки зрения температуры, скорости ветра, количества осадков и т. д.), находятся выше или ниже диапазона значений, обычно наблюдаемых в этой местности. Не все экстремальные явления приводят к бедствиям, поскольку на ситуацию могут влиять множество факторов, включая местоположение, уровни воздействия и уязвимости людей в пострадавшей зоне, а также наличие других потрясений или опасностей ([МГИК, 2012 г.](#)).

Уязвимость — склонность или предрасположенность к неблагоприятному воздействию, [которая включает] различные концепции и элементы, такие как чувствительность или восприимчивость к ущербу и отсутствие способности справляться с неблагоприятной ситуацией и адаптироваться к ней ([МГИК, 2014 г.](#)); или условия, определяемые физическими, социальными, экономическими и экологическими факторами или процессами, которые увеличивают подверженность сообщества к воздействию опасностей ([УСРБ ООН, без даты](#)).

КРАТКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ПОЛИТИКАМ В СФЕРЕ КЛИМАТИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ



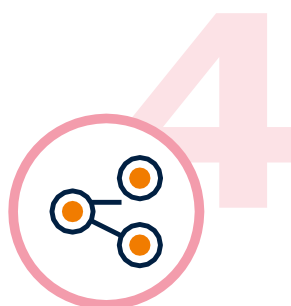
Усиление нормативной интеграции и институциональной гармонизации в секторах государственного управления Национальные власти должны принимать решения, призванные оказать долгосрочное влияние на их модель управления в вопросах адаптации к изменению климата (АИК) и снижения риска бедствий (СРБ), включая принятие более комплексных законов, стратегий и планов, которые помогут повысить эффективность, результативность стратегий климатической устойчивости и соответствующие долгосрочные выгоды. Также необходимо обеспечить более тесную и стабильную координацию между различными министерствами, ведомствами и заинтересованными сторонами, участвующими в АИК, СРБ и деятельности в области развития (например, посредством совместной ответственности и сквозных административных процедур).



Разработка механизмов оценки реализации и согласования сроков выпуска новых версий и обновлений Законы и политики в сфере АИК и/или СРБ (или имеющие отношение к ним) должны включать одни и те же сроки для достижения целей и аналогичные сроки пересмотра и обновления. Чтобы способствовать согласованию по срокам, законодательство и политики в сфере АИК и СРБ должны устанавливать и поощрять применение комбинированных механизмов мониторинга и реализации для оценки прогресса в двух секторах, а также учитывать другие источники из разных секторов, имеющим отношение к этой сфере, для обеспечения всестороннего процесса рассмотрения законодательства и политик.



Обеспечение последовательного распределения ресурсов для комплексной оценки рисков и повсеместного внедрения мер АИК-СРБ на всех уровнях Законы и политики, относящиеся к климатической устойчивости (см. Определения), должны сделать учреждения, ответственные за распределение бюджета (например, министерство финансов и/или экономического развития), непосредственно частью усилий по внедрению АИК-СРБ. Следует рассмотреть возможность использования нескольких механизмов финансирования для улучшения доступа к различным источникам и возможностям, поскольку денежные средства для комплексных стратегий также могут поступать от международных субъектов (многосторонних и региональных фондов) или частных доноров. Необходимо рассмотреть возможность гибкого распределения ресурсов как для конкретных видов деятельности, так и для более долгосрочных стратегий, включая «вертикальное» распределение ресурсов по разным уровням государственного управления.



Поддержка нормативного соответствия на региональном и международном уровне Для успешного достижения подобного целостного подхода и более согласованных действий национальные директивные органы должны привести внутреннее законодательство и политики в соответствие со смежными обязательствами, принятыми на международном уровне, а именно с Парижским соглашением, Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы и Повесткой дня ООН до 2030 года — ЦУР. Следует также рассмотреть соответствующие региональные инструменты, такие как «Рамочная программа устойчивого развития Тихоокеанского региона» (ПУРТР) или «Карибский путь повышения устойчивости к бедствиям».



Интеграция законов и политик АИК-СРБ с законами и политиками в сфере устойчивого развития и сокращения масштабов нищеты с учетом принципа «не оставлять никого в стороне» Национальные учреждения должны создать эффективные, справедливые и инклюзивные механизмы государственного управления, направленные на улучшение положения беднейших и наиболее маргинализированных слоев населения. Эти механизмы должны подкрепляться правовыми, нормативными и бюджетными документами, которые способствуют устойчивому развитию в сочетании с климатической устойчивостью.



Рассмотрение определенных уязвимостей с учетом гендерной проблематики и социальной инклюзивности Всестороннее и глубокое понимание связей между конкретными уязвимостями и подверженностью экстремальным погодным явлениям должно быть достигнуто и использоваться во всех системах управления рисками. Национальные власти должны рассмотреть, как усовершенствование закона и политик по АИК и/или СРБ помогут снижению «конкретных уязвимостей», то есть тех ситуаций, в которых потенциальное воздействие опасности на физическую и психологическую неприкосновенность пострадавших людей, права человека, благополучие и социально-экономический статус еще больше усугубляется ранее существовавшими индивидуальными условиями и/или факторами.



Обеспечение эффективного и локализованного внедрения за счет вовлечения сообщества Законы и политики в сфере климатической устойчивости должны поддаваться адаптации и соответствовать местным потребностям, а также обеспечивать приемлемость для бенефициаров и местных заинтересованных сторон. Таким образом, эффективное участие сообщества играет важную роль и должно основываться на транспарентных консультациях с гражданами (включая уязвимые и труднодоступные группы населения), а также с самым широким кругом других заинтересованных сторон (включая национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующие ОГО, академические круги и частный сектор).



Использование природных и экосистемных возможностей Защита природных ресурсов является одним из основополагающих элементов любой устойчивой системы государственного управления и, следовательно, служит основой для разработки законов и политик в соответствующих секторах. Соответственно, фокусировка на экосистемах и совершенствовании природоохранных практик должна быть отличительной чертой законов и политик, касающихся климатической устойчивости. Поэтому ключевым моментом в этом случае является рациональное использование окружающей среды и природных ресурсов для управления климатическими рисками и рисками бедствий в конкретном контексте. При этом необходимо признавать потенциальную будущую экономическую, социальную и культурную ценность природной среды и экологических активов.



ВВЕДЕНИЕ

А. Контекст: Необходимость слаженных действий

Возрастающая частота, серьезность и непредсказуемость экстремальных погодных явлений, вызванных глобальным потеплением, приводит к усилению воздействия на уязвимых людей в широком круге Государств и сообществ по всему миру. Поэтому всем нам необходимо адаптироваться к изменяющемуся климату. Базовые связи между адаптацией к изменению климата (АИК) и снижением риска бедствий (СРБ) лежат в основе любых усилий по повышению «климатической устойчивости» (см. раздел «Определения» выше). Цели этих двух секторов частично совпадают: снижение потерь из-за опасностей, связанных с погодными и климатическими условиями (включая как медленно развивающиеся, так и внезапные бедствия), а также снижение риска и сокращение числа уязвимостей для сообществ, подверженных риску. Поэтому неудивительно, что необходимость большей согласованности действий по АИК-СРБ все чаще находит отражение в наиболее актуальных документах, резолюциях и отчетах, принятых на международном уровне за последние несколько лет.¹

В общих чертах, целостный подход к управлению рисками как для Государств, так и для негосударственных субъектов в этих областях должен обеспечивать взаимодополняемость решений, принимаемых в рамках каждой повестки дня, в частности за счет усилий по сокращению числа тех действий, которые способствуют достижению одного набора целей, но мешают реализации других задач.² В этом смысле более высокой климатической устойчивости национальных систем можно достичь посредством принятия более комплексных законов и политик, направленных на сокращение недочетов и несоответствий между целями АИК и СРБ и соответствующими практиками. Например, в соответствии с рекомендациями Программы МФОКК и КП по правовым вопросам в случае бедствий от 2015 года³, законодательные акты, связанные с СРБ, должны основываться на рассмотрении краткосрочных сценариев изменения климата и создавать условия для трансформирующей адаптации, которая принесет пользу наиболее подверженным риску и нуждающимся в помощи категориям населения.

Достижению этой цели может поспособствовать политический диалог на высоком уровне и координация действий заинтересованных сторон в обоих секторах. В этой связи Партнерство в области раннего реагирования на основе информации о рисках (REAP), основанное на Конференции ООН по вопросам изменения климата в сентябре 2019 года, представляет собой интересную модель, которая устанавливает связи между беспрецедентно широким кругом заинтересованных сторон в сообществах, занимающихся климатическими, гуманитарными вопросами и вопросами развития. Поставив цель обеспечить большую безопасность одному миллиарду человек перед угрозой бедствий к 2025 году, REAP также обозначил первую задачу — провести анализ и ввести в действие законы, политики и планы по управлению рисками кризисов/бедствий и адаптации к изменению климата в 50 странах, чтобы гарантировать снижение воздействия климатических изменений на людей и окружающую среду.

Однако для эффективного переноса таких инициатив на страновой уровень они не должны сосредотачиваться только на разработке моделей, основанных на универсальном подходе. Напротив, они должны основываться на анализе существующих возможностей и механизмов, при этом на национальном и субнациональном уровне необходима гибкая разработка новых моделей управления, нацеленных на различные системы рисков, уязвимости и экосистемы.

В. Научно-исследовательская база

Несмотря на растущую осведомленность и интерес к борьбе с изменением климата, повышение устойчивости к изменению климата по-прежнему остается одной из наиболее важных и сложных задач «Глобальной повестки дня в области управления климатическими рисками на период после 2015 года». Сравнительный анализ доступных материалов по этому вопросу в целом показывает, что достижение интегрированных и устойчивых институциональных условий внутри страны во многом зависит от принятия правовых и политических инструментов. Ожидается, что введение нового или реформирование действующего законодательства Государствами будет способствовать повышению климатической устойчивости за счет улучшения координации и взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами, сокращения дублирования, оптимизации ресурсов и повышения эффективности.

Однако в имеющихся научных исследованиях не приводятся рекомендации по конкретным нормативным моделям и стандартам, которых необходимо придерживаться, или эмпирические данные о влиянии более согласованного законодательства или политик, относящихся к климатической устойчивости (см. [определения](#)). Поэтому потребовались дополнительные исследования для более точного определения роли закона и политик в этом вопросе, а также для разработки возможных рекомендаций по ключевым улучшениям в этой области. В этой связи, Программа МФОКК и КП по правовым вопросам в случае бедствий и юридический факультет Университетского колледжа Корка провели эмпирические исследования конкретных случаев в четырех выбранных странах/регионах по всему миру, где в настоящее время проводится совершенствование нормативно-правовой базы (см. раздел "Методология и структура исследования" далее).⁴ Основываясь на страновых исследованиях, проведенных на Фиджи, Филиппинах, в Доминике и Кении, данное исследование сыграло важную роль в выявлении успешных практик и/или основных сложностей при внедрении механизмов государственного управления, которые укрепляют потенциал устойчивости и снижают уязвимость групп населения, наиболее подверженных риску.⁵ Полезные выводы также были получены в результате правового картирования, проведенного в рамках [проекта МФОКК и КП по Охране природы «Устойчивые острова»](#), призванного помочь странам Карибского бассейна (Доминиканская Республика, Гренада и Ямайка) справиться с последствиями изменения климата путем продвижения использования экосистемных стратегий для снижения риска.

Результаты исследования не устанавливают нормативные требования директивного характера о том, какая степень или тип интеграции законов и политик являются предпочтительными, и не определяют единую идеальную нормативную модель. Напротив, на основе текущей ситуации в ряде стран и выявленной передовой практики нормативного регулирования, представляющей полезные эталонные модели, результаты исследования обеспечивают основу для разработки набора рекомендаций о применении более комплексного подхода в различных национальных и субнациональных условиях. Решающее значение имеет и будет иметь установление баланса между будущими попытками обновления законов и политик, касающихся климатических рисков, и фактическими политическими, социальными и экономическими приоритетами национальных правительств. Тем не менее, одним из наиболее важных условий является повышенное внимание к вовлечению сообществ и отдельных лиц с применением подходов, предусматривающих более широкое участие.

С. Вспомогательное руководство по передовой практике

За последние несколько лет Программа МФОКК и КП по правовым вопросам в случае бедствий получила множество запросов от национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца с просьбой оказать содействие в предоставлении технической помощи национальным властям при разработке законов, касающихся управления рисками бедствий с учетом климатических факторов. Принимая во внимание необходимость увязать исследовательскую практику с конкретной нормативной базой, одна из основных целей настоящего отчета заключается в разработке и распространении рекомендаций для законодательных и директивных органов. Этот подход соответствует другим исследованиям и документам МФОКК и КП в сфере законодательства о бедствиях, выпущенным за последние годы.

В 2012 году МФОКК и КП и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) выступили с совместной инициативой по изучению и разработке руководящих указаний по законам, касающимся снижения риска бедствий (СРБ). В октябре 2015 года они выпустили финальную версию [«Контрольного списка для законодательства и снижения риска бедствий»](#) (Контрольный список СРБ) вместе со [«Справочником по законодательству и снижению риска бедствий»](#), в котором содержится подробное руководство по ответам на вопросы Контрольного списка. Контрольный список СРБ был основан на многострановом отчете о законах в сфере СРБ 31 страны и обширных консультациях по пилотной версии Контрольного списка СРБ.⁶ Кроме того, в [Контрольном списке МФОКК и КП для законодательства и обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них](#), выпущенном в 2019 году и основанном на соответствующем [Многострановом сводном отчете](#), упоминается необходимость учета возникающих рисков, связанных с изменением климата, и улучшения координации между различными правительственными ведомствами.

Задача этих руководящих документов — помочь Государствам обеспечить более комплексный подход к СРБ путем включения вопросов изменения климата и устойчивого развития в процесс пересмотра национального законодательства, а также подчеркнуть необходимость установления связей между законами и политиками в сфере СРБ с законодательством и институтами, имеющими отношение к вопросам изменения климата. Однако они не рассматривают эти аспекты достаточно подробно и не предлагают научно обоснованные нормативные и образцовые модели. В 2019 году, чтобы восполнить этот пробел, МФОКК и КП и Университетский колледж Корка приступили к проекту по разработке специального пропагандирующего инструмента, содержащего список рекомендаций о том, как разработать закон и политики для решения этих проблем.⁷

Этот инструмент соответствует предыдущим резолюциям по закону о бедствиях, принятым Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца.⁸ Необходимость борьбы с гуманитарными последствиями изменения климата была подтверждена и расширена на 33-й Международной конференции (Женева, декабрь 2019 г.).

В этой связи, приняв Резолюцию 7 о «Законах и политиках в сфере бедствий, с учетом принципа "не оставлять никого в стороне"» (33IC/19/R7), государства-участники Женевских конвенций и участники Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Международное движение КК и КП) признали необходимость «обеспечить комплексный подход к управлению рисками бедствий и адаптации к изменению климата» в национальных законах, политиках, стратегиях и планах, связанных с бедствиями.⁹

Резолюция направлена на укрепление связей между усилиями в сфере гуманитарной помощи, развития и адаптации к изменению климата, снижения риска бедствий и климатических рисков, а также повышения устойчивости. Приняв эту Резолюцию, государства и участники Международного движения КК и КП признали взаимосвязанный характер и необходимость согласованности между соответствующими нормативными и институциональными основами, изложенными, например, в Специальном отчете по вопросам последствий глобального потепления на 1,5°C от 2018 г., подготовленном Межправительственной группой по изменению климата (МГИК), в Повестке дня ООН в области устойчивого развития до 2030 года, в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, в Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и в Парижском соглашении (2015 г.).

D. Методология и структура

Исследовательский проект, лежащий в основе этого отчета, начался с «Обзора литературы по согласованию усилий в сфере адаптации к изменению климата (АИК) и снижения риска бедствий (СРБ)», в котором были обобщены знания по теме, полученные в ходе изучения существующих исследований и прочих материалов. После этого были проведены четыре тематических исследования стран, расположенных на разных континентах, в которых анализировались национальные законы и политики, относящиеся к климатической устойчивости. Каждое исследование было сосредоточено на конкретных аспектах, определяющих согласованность нормативного регулирования.

Для исследования были выбраны четыре страны/региона: Фиджи / тихоокеанские островные страны, Филиппины, Доминика и Кения. После серии катастрофических событий, произошедших на их территориях в недавнем прошлом, все эти страны реформировали свои институциональные и нормативные системы с целью реализации комплексного подхода к обеспечению устойчивости к изменению климата и бедствиям. Эти страны относятся к географическим регионам/территориям мира, наиболее подверженным климатическим и погодным опасностям, а также имеют различные профили с точки зрения демографических, институциональных и экономических характеристик развития. Каждый страновой отчет завершается списком «предлагаемых улучшений», который содержит рекомендации о том, как разработать национальные законы и политики в сфере бедствий с учетом климатической устойчивости.

В исследовании применялся кабинетный анализ и эмпирические изыскания, проведенных в регионе с помощью качественных методов, в основном посредством интервью с ключевыми информантами (КИ). КИ включали официальных лиц межправительственных и государственных органов (например, сотрудников Национального агентства по борьбе с бедствиями), сотрудников МФОКК и КП и национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца, ответственных за СРБ и УБ; представителей организаций/ассоциаций гражданского общества, действующих в соответствующих секторах или представляющих уязвимые/маргинализированные группы, и ученых, обладающих соответствующими экспертными знаниями. Эти участники исследования предоставили ценную информацию и оценку региональных и национальных нормативных процессов, оценили фактическое влияние соответствующих нормативных инструментов на разных уровнях, а также инклюзивность и учет уязвимых групп в процессах принятия решений.

Данный отчет, основанный на обширных исследовательских материалах, содержит восемь тематических разделов, каждый из которых посвящен конкретным вопросам, решение которых необходимо для улучшения нормативных структур в целях повышения климатической устойчивости. Основываясь на четырех тематических страновых исследованиях, в каждом разделе представлены обоснования того, как эти вопросы в настоящее время решаются национальным законодательством в странах выборки, а также приведены примеры передовой практики. Хотя некоторые из результатов этих тематических исследований относятся к конкретной стране, многие из них актуальны и воспроизводимы в более широком плане. Таким образом, данный Глобальный сводный отчет представляет собой инструмент для правовой защиты и технической помощи «национальным директивным органам», в данном случае предназначенный для обозначения любого органа государственной власти или негосударственного субъекта, который участвует в процессах разработки национального законодательства или политик.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Усиление нормативной интеграции и институциональной гармонизации в секторах государственного управления

страница 15

2. Разработка механизмов оценки реализации и согласования сроков выпуска новых версий и обновлений

страница 16

3. Обеспечение последовательного распределения ресурсов для комплексной оценки рисков и повсеместного внедрения мер АИК-СРБ на всех уровнях

страница 20

4. Поддержка нормативного соответствия на региональном и международном уровне

страница 22

5. Интеграция законов и политик АИК-СРБ с законами и политиками в сфере устойчивого развития, а также с политиками сокращения масштабов нищеты с учетом принципа «не оставлять никого в стороне»

страница 25

6. Рассмотрение определенных уязвимостей с учетом гендерной проблематики и социальной инклюзивности

страница 27

7. Обеспечение эффективного и локализованного внедрения за счет вовлечения сообщества

страница 31

8. Использование природных и экосистемных возможностей

страница 33

Усиление нормативной интеграции и институциональной гармонизации в секторах государственного управления



За последние два десятилетия связь между адаптацией к изменению климата (АИК) и снижением риска бедствий (СРБ) стала совершенно очевидной, что указывает на необходимость большей согласованности между этими двумя секторами. Кроме этого, страны должны принимать решения, рассчитанные на долгосрочное воздействие, включая принятие законов, стратегий и планов.

Эти инструменты должны стимулировать координацию на национальном уровне между различными министерствами, ведомствами и заинтересованными сторонами, соответственно участвующими в АИК, СРБ и деятельности в области развития, что создаст основу для совместной ответственности и сквозных административных процедур, а также позволит четко определить соответствующие роли, обязанности и цели. В этом отношении общепризнано, что полная интеграция программ АИК и СРБ в рамках единого органа или учреждения не обязательно является лучшим вариантом, и что следует предусмотреть различные «уровни согласованности» с учетом различных страновых и локальных условий.¹⁰

Для выполнения этих процессов политические лидеры, местные активисты и предприниматели должны постоянно поддерживать политический импульс для лучшей интеграции. Это связано с тем, что более комплексное государственное управление в различных секторах может повысить эффективность, результативность стратегий климатической устойчивости и соответствующие долгосрочные выгоды. Однако процесс определения последовательных, жизнеспособных и устойчивых моделей для объединения адаптации к изменению климата и управления риском бедствий в национальном законодательстве и политиках, по всей видимости, продвигается довольно медленно. Практические меры по ускорению этого процесса и усилению взаимной синергии включают:

- новые законы и политики в сфере АИК и/или СРБ должны быть напрямую связаны, ссылаться друг на друга и быть согласованными с соответствующими целями посредством определения общих целей, показателей эффективности и инструментов оценки;
- в качестве координатора по вопросам климатической устойчивости необходимо назначить высокопоставленного политического или государственного служащего, при этом соответствующие министерства должны создать координационный центр по АИК/СРБ, который станет отправной точкой для межведомственной координации;
- соответствующие министерства, ведомства и правительственные учреждения на национальном и субнациональном уровнях должны пересмотреть свои структуры, организационные возможности и проверить наличие достаточных ресурсов для выявления недочетов и потребностей в обучении техническим и/или управленческим навыкам, имеющим отношение к климатической устойчивости.

Надлежащая практика

Некоторые из вышеуказанных изменений уже проведены в национальных законодательных системы отдельных стран. Например, на Филиппинах в Законе об изменении климата от 2009 года¹¹ и в Законе о снижении риска бедствий и управлении ими от 2010 года¹² содержится несколько перекрестных ссылок. В частности, в обоих законодательных актах признаются соответствующие приоритетные области, подчеркиваются их неотъемлемые связи и совпадающие цели, включая общую цель по снижению риска природных угроз и уязвимости перед ними, а также важность их применения с учетом местного контекста.

В качестве другого примера можно привести Совместный реализационный план Кирибати от 2019 года, содержащий подробную «матрицу действий», которая устанавливает основу для законодательных реформ, а также определяет набор показателей эффективности (например, «[i] увеличение процента политик, стратегий, законов, Стратегических планов министерств и министерских операционных планов, которые содержат положения по снижению риска изменения климата и бедствий»), а также указывает, какие ответственные ведомства, вспомогательные учреждения и партнеры по развитию должны быть вовлечены в процесс обновления и пересмотра законов и политик.¹³ Аналогичным образом, Национальная стратегия повышения устойчивости до 2030 года (НСПУ), принятая Доминикой в 2018 году, включает приложение, озаглавленное «Матрица мониторинга результатов устойчивого развития Доминики», в котором указаны 43 «цели», соответствующие им качественные и количественные результаты, а также конкретные индикаторы, которые следует учитывать при оценке их достижения.¹⁴

«Горизонтальная интеграция» указана как одна из основ Национального плана адаптации (НПА) Фиджи и представлена в качестве средства преодоления препятствий и более эффективного и действенного использования финансовых и человеческих ресурсов. Соответственно, целый раздел Законопроекта об изменении климата Фиджи (2019 г.) посвящен определению полномочий и обязанностей министров и глав подразделений для обеспечения общей согласованности между правительственными структурами.¹⁵ В соответствии с намерением НККИК включить вопросы изменения климата в процессы принятия решений и политики, министру, ответственному за реализацию и исполнение законов и политик в сфере изменения климата, будет помогать руководитель подразделения, которому все другие государственные органы должны оказывать поддержку путем назначения координаторов в каждом правительственном министерстве.¹⁶

Законопроект также регулирует создание Национального координационного комитета по изменению климата (НККИК), состоящего из назначенных постоянных секретарей. Комитету, который будет проводить регулярные встречи с Советом национальной безопасности и Национальным советом по окружающей среде, поручено создание, внедрение и проведение мониторинга сквозных политик для включения проблематики изменения климата в деятельность других министерств и местных органов власти, тем самым поддерживая гармонизацию всей правовой и политической базы.

Координация на высоком уровне также была одной из отличительных черт системы Филиппин, которая совсем недавно была воплощена в результате реорганизации в 2017 году ранее существовавшего межведомственного органа в Кластер кабинета министров по адаптации к изменению климата, смягчению его последствий и снижению риска бедствий.¹⁷ Примером еще более интегрированной модели служит Агентство по обеспечению климатической устойчивости Доминики (АОКУД), созданное в соответствии с Законом о климатической устойчивости от 2018 года. Агентство представляет собой специализированный исполнительный орган, отвечающий за интеграцию вопросов климатической устойчивости в деятельность по экономическому развитию Доминики (см. Вставку 1).

Следует отметить, что для достижения цели укрепления координационных сетей и институтов необходимо учитывать специфику конкретного институционального контекста (например, размер и тип государственных систем, административных структур, а также уровень социального и экономического развития). Министерства или ведомства, ответственные за разработку и реализацию НПА и национальных платформ СРБ, логичным образом будут играть ключевую роль в этом процессе. Наглядным примером служат некоторые страны Азиатско-Тихоокеанского региона, которые приняли совместные национальные планы действий (СНПД), объединяющие АИК и СРБ в единую структуру. К примеру, СНПД2 Королевства Тонга направлен на укрепление существующих директивных структур посредством организации программ наращивания потенциала и обучения, а также набора ответственных лиц и сотрудников по мониторингу, оценке и обучению.¹⁸

Вставка 1: Агентство по обеспечению климатической устойчивости Доминики (АОКУД)

Закон о климатической устойчивости был разработан правительством Доминики и единогласно принят парламентом в декабре 2018 года. Этот первый в своем роде правовой инструмент направлен на содействие не только «быстрому и экономически эффективному восстановлению Доминики после климатических бедствий», но и на «защиту от бедствий» во всех аспектах общественной и частной жизни (ст. 3 «Задачи»). Ожидается, что эта цель будет достигнута следующим образом: любая инфраструктура, поврежденная или разрушенная в результате бедствия, должна быть реконструирована или восстановлена «до лучшего состояния, чем прежде», а государственный и частный сектор и гражданское общество должны быть лучше оснащены для управления рисками и восстановления после бедствия. При этом необходимо избегать дублирования и максимально использовать имеющиеся ресурсы, в том числе за счет сокращения критической нехватки финансирования.

Согласно Закону, достижение этих амбициозных целей возможно посредством значительных улучшений в государственных учреждениях, в том числе путем создания Агентства по обеспечению климатической устойчивости Доминики (АОКУД). Этот специализированный исполнительный орган отвечает за интеграцию мер обеспечения климатической устойчивости в деятельность по развитию инфраструктуры Доминики, капитальные проекты, мероприятия по реконструкции, а также во все государственные планы и политики, в том числе в секторе энергетики, производства продуктов питания и транспорта. В соответствии с общими указаниями Совета по политике адаптации к изменению климата, централизованного политического органа под председательством премьер-министра, функции АОКУД в основном касаются: реализации проектов (приоритезация, ускорение и последовательное выполнение, в том числе посредством ускоренного предоставления разрешений и лицензии); оптимизации ресурсов (предотвращение дублирования, максимальное применение «эффекта масштаба», выявление критических недочетов посредством создания базы данных текущих и будущих потребностей); мониторинга и оценки прогресса реализации проектов и их социальных и экономических последствий.

В соответствии с этими принципами Агентство должно находиться «в постоянной готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации». Новые проекты сначала будут оцениваться «координационным собранием», которое будет решать, как их лучше всего реализовать (силами отраслевых министерств, через партнерство между АОКУД и донором или силами самого АОКУД). Закон также предусматривает, что все упомянутые функции должны быть подробно описаны в специальном Плане обеспечения климатической устойчивости и восстановления Доминики (ПКУВ) с указанием приоритетов, целей и задач восстановления. Среди основных параметров, которые Закон устанавливает для функционирования АОКУД, ключевое значение придается соблюдению базовых принципов надлежащего государственного и административного управления. Агентство должно действовать «в соответствии с высочайшими стандартами прозрачности, финансового управления, подотчетности и участия общественности» (статья 11.2).





Разработка механизмов оценки реализации и согласования сроков выпуска новых версий и обновлений

Устойчивая интеграция АИК-СРБ может происходить без единой системы или инструмента, регулирующего эти два сектора одновременно. Параллельная разработка нормативных актов в этих двух областях не обязательно является причиной избыточности или дублирования, и, наоборот, комплексное управление климатическими рисками и рисками бедствий может быть достигнуто посредством принятия отдельных, но конвергентных законов и политик. Подобная конвергенция должна быть изначально установлена в отношении основных определений и концепций, содержащихся в законах и политиках (например, «устойчивость», «риск» и «уязвимость»).

Наряду с этим отраслевые нормативные акты по АИК и/или СРБ (или имеющие отношение к ним) должны включать согласованные сроки для достижения целей и аналогичные сроки для пересмотра и обновления документов, тем самым благоприятствуя взаимной синергии и циклически увеличивая ее в целях противодействия постоянно меняющимся рискам. Это должно происходить с учетом достижений в сфере международных и региональных законов и политик, относящейся к климатической устойчивости, а также с учетом научных и технических достижений. В случае, если пересмотр законов и политик становится особенно актуальным до «естественного истечения» срока их актуальности, следует рассмотреть возможность разработки дополнительных инструментов и приложений, касающихся конкретных тем.

Определение согласованных «пересмотров, проводимых в целях отмены действующих мер» для соответствующих инструментов может стать противовесом для неустойчивого политического руководства, связанного со сменой правительств и выборных органов. Политические лидеры, местные активисты и предприниматели, стремящиеся к изменению социальных норм, играют ключевую роль в оказании влияния на новые процессы реформирования в свете краткосрочных и долгосрочных изменений в уровне подверженности рискам. Поэтому важно сохранить общую поддержку таких нормативных инициатив во всех политических партиях и на высших уровнях государственной службы. Проявившаяся со временем проактивная роль организаций гражданского общества, задействованных в этих областях, особенно национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, также имеет решающее значение. Смена политического руководства мало влияет на такие организации, поэтому они способствуют постоянной поддержке пропагандистских усилий и постепенному созданию технической и институциональной «осведомленности».

Чтобы способствовать согласованности, законодательство и политики в сфере АИК и СРБ должны устанавливать и поощрять применение комбинированных механизмов мониторинга и реализации для оценки прогресса в этих двух секторах. Такие механизмы оценки должны быть направлены на выявление потенциальных недостатков, обеспечение прозрачности и подотчетности. Они должны основываться на информации и данных, предоставляемых учреждениями всех уровней государственного управления (например, региональными, провинциальными властями и муниципалитетами), и позволять обобщать полученный опыт, который будут способствовать последующему принятию решений и пересмотру законов.

Для этого законы и политики, относящиеся к климатической устойчивости, должны:

- Предусматривать одинаковые сроки для их среднесрочной оценки и «пересмотра в целях отмены действующих мер», что позволит пересмотреть и согласовать цели и механизмы реализации.
- Включать конкретные индикаторы или метрики, направленные на мониторинг и оценку прогресса в достижении комбинированных целей адаптации и снижения риска.
- Учитывать другие источники из разных секторов, имеющие отношение к тому или иному процессу комплексного пересмотра законодательства (например, законы об инфраструктуре, землепользовании, окружающей среде и управлении природными ресурсами).

Надлежащая практика

На Филиппинах для двух основных инструментов планирования (Национального плана адаптации к изменению климата и Национального плана снижения риска бедствий и управления ими) были установлены параллельные сроки реализации, чтобы «усилить их конвергенцию» для достижения долгосрочных целей с 2011 по 2028 годы. Кроме того, краткосрочные и среднесрочные этапы их реализации были выбраны таким образом, чтобы они совпадали с выборами (общенациональными и местными), что позволило национальным лидерам и местным руководителям завершить соответствующие мероприятия в пределах их полномочий.¹⁹

Национальная стратегия повышения устойчивости до 2030 года (НСПУ), принятая Доминикой в 2018 году, считается «живым документом», который подлежит корректировке и обновлению каждые четыре года «на основе ежегодных мероприятий по мониторингу и оценке и данных, полученных в результате новых исследований и опросов».²⁰ Аналогичным образом долгосрочный план развития Кении «Видение 2030» реализуется в рамках пятилетних планов, а именно Среднесрочных планов (ССП), которые представляют собой документы, излагающие основные правовые и институциональные реформы, а также реформы политик во всех секторах. Следует отметить, что, хотя вопросы климата и бедствий не были широко освещены в первом и втором ССП, они были выделены в качестве отдельных секторов в третьем ССП (2018–2022 гг.).²¹ Планы также включают матрицу реализации, в которой перечислены ожидаемые результаты/воздействие, показатели эффективности, агентства-исполнители и ориентировочные бюджеты.

Благодаря всестороннему рассмотрению различных источников информации удалось обнаружить интересную практику в законопроекте Фиджи об изменении климата (2019 г.), который определяет список законов, на которые потенциально может оказать влияние изменение климата или которые могут способствовать изменению климата.²² В законопроекте указывается, что все решения, принятые в соответствии с перечисленными законами, должны способствовать смягчению потенциальных последствий изменения климата и адаптации к ним. При этом решения должны ссылаться на сценарии комплексных рисков и включать информацию о потенциальном вкладе в повышение климатической устойчивости.



Обеспечение последовательного распределения ресурсов для комплексной оценки рисков и повсеместного внедрения мер АИК-СРБ на всех уровнях

Многие страны обладают ограниченными финансовыми возможностями для устранения рисков бедствий, связанных с изменением климата, поэтому имеющиеся ресурсы необходимо оптимизировать посредством комплексного подхода к государственным расходам. Для этого законы и политики, относящиеся к климатической устойчивости, должны сделать учреждения, ответственные за распределение бюджета (например, министерство финансов и/или экономического развития), непосредственно частью усилий по внедрению АИК-СРБ. Кроме того, следует рассмотреть возможность принятия мер по повышению осведомленности о существовании многочисленных механизмов финансирования, в том числе со стороны международных субъектов (многосторонних и региональных фондов) или частных доноров, для улучшения доступа к различным источникам средств и выбора климатически оптимизированных вариантов финансирования.²³

Национальные органы должны последовательно рассматривать такие источники и комбинировать их, что позволит проводить эффективный анализ затрат и выгод и гибко распределять средства на конкретные виды деятельности и реализацию более долгосрочных стратегий. «Вертикальное» распределение ресурсов по разным уровням государственного управления также является ключевым, особенно когда институциональная ответственность за климатическую устойчивость разделяется между национальными, региональными и местными властями. На более высоких уровнях власти часто преобладает фокусировка на экономическом росте и срочной гуманитарной помощи, что оказывает влияние на разработку соответствующих норм и политик, формулировку политических целей и финансирование программ. Однако гарантировать эффективность и действенность многоуровневой системы управления можно только посредством специальных положений о статьях финансирования, направленных на поддержку интеграции АИК-СРБ, начиная с центрального правительства и заканчивая низовым уровнем государственного управления.

Кроме того, как уже подчеркивалось в Контрольном списке МФОКК и КП для законодательства и обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них (раздел 4), наращивание базы знаний о рисках бедствий посредством комплексного картирования угроз и оценки рисков является жизненно важным компонентом эффективных и рентабельных систем раннего предупреждения (СРП). Аналогичным образом новаторские подходы, такие как финансирование на основе прогнозов (ФОП), позволяют снизить риски, повысить готовность к климатическим и погодным явлениям и улучшить реагирование на них. Такие подходы также можно включить в национальные планы адаптации.²⁴ Исходя из этого, законы и политики, относящиеся к климатической устойчивости, должны предписывать и обеспечивать необходимые ресурсы для создания платформ (или «климатических служб») по сбору открытых данных об опасностях и климатической информации, а также обеспечивать доступность таких данных для всех государственных органов и отраслевых учреждений.

Для этого необходимо следующее:

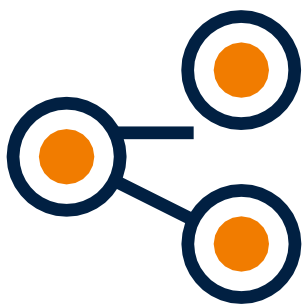
- Министерство экономики, министерство финансов и министерство развития должны четко прописывать расходы на повышение климатической устойчивости в своих бюджетах и координировать свои действия с другими министерствами/ведомствами для точного определения соответствующих расходов.
- Следует рассмотреть вопрос о создании единого национального климатического фонда АИК-СРБ, что поспособствует комплексной разработке программ и реализации проектов. Распределение средств этого фонда между разными уровнями управления должно согласованно регулироваться.
- Необходимо обеспечить ресурсы (человеческие, технические и финансовые) для сбора и обмена данными о различных типах рисков, включая изменение климата, например, с помощью «Сценариев комплексных рисков», проецирующих различные типы рисков на разные временные горизонты.

Надлежащая практика

Отдел по вопросам изменения климата и международного сотрудничества Фиджи непосредственно входит в состав Министерства экономики страны и отвечает за разработку наиболее актуальных инструментов, касающихся изменения климата, включая Национальный план адаптации (НПА) от 2018 года. В НПА Фиджи определен список из тринадцати мер для комплексного подхода к мобилизации ресурсов и управлению финансами (включая накопление средств и координацию) в целях поддержки перехода к климатоустойчивой экономике.²⁵ В частности, План рассматривает информацию об изменчивости и изменении климата, включая сезонное прогнозирование климата и погодных условий, в качестве фундаментального компонента адаптации.²⁶ В фиджийском законопроекте об изменении климата говорится, что руководитель отдела, в консультации с Комитетом кабинета министров по климату и рискам бедствий и Метеорологической службой Фиджи, может создавать «сценарии комплексных рисков» на основе передовых научных знаний для размещения в открытом доступе в Интернете.

В 2012 году правительство Филиппин выдвинуло интересную инициативу путем принятия закона о создании «Народного фонда выживания», возглавляемого Департаментом финансов.²⁷ Фонд нацелен на предоставление финансовой помощи для реализации проектов, направленных на устранение последствий природных угроз и изменения климата, а также на поддержку местных органов власти и сообществ в их усилиях по адаптации. Утвержденные проекты включают климатоустойчивое сельское хозяйство и управление речными экосистемами.

Основная цель Законопроекта Доминики о всеобъемлющем управлении бедствиями (2019 г.) — разработать, продвигать и внедрять целостный, всеобъемлющий и комплексный подход к управлению бедствиями, включая изменения климата. Он направлен на создание Департамента по управлению бедствиями, одна из функций которого заключается во включении вопросов снижения риска бедствий и изменения климата в процессы развития, включая составление бюджета.²⁸ Департамент призван разработать и поддерживать базу данных по бедствиям, включая изменение климата и другие новые и возникающие угрозы, а также обеспечивать доступ к этой базе данных для заинтересованных сторон.²⁹ В законопроекте также отмечается следующее: все министерства, государственные департаменты, ведомства и официальные органы власти должны гарантировать, что доступные ресурсы для управления рисками бедствий должны предоставляться по запросу вместе со всей соответствующей информацией.³⁰



Поддержка нормативного соответствия на региональном и международном уровне

Климатической устойчивости невозможно добиться в одностороннем порядке. Синергия как с глобальными, так и с региональными инструментами играет важную роль в разработке новых и более согласованных систем государственного управления. Для успешного достижения подобного целостного подхода и более согласованных действий национальные директивные органы должны привести внутреннее законодательство и политики в соответствие со смежными обязательствами, принятыми на международном уровне, а именно с Парижским соглашением (устанавливающим связывающие обязательства для государств), Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы и Повесткой дня ООН до 2030 года — ЦУР (последние два пункта включают политические обязательства высокого уровня).³¹

Несмотря на их различный правовой статус, изучение взаимодополняемости руководящих принципов, приоритетов и стратегий СРБ, вытекающих из Сендайской рамочной программы³², и обязанностей по адаптации к изменению климата, предусмотренных Парижским соглашением³³, позволит добиться большей согласованности как на национальном, так и на местном уровнях. Это также может упростить выбор моделей регулирования и передовой практики с учетом того, какую пользу способна принести интеграция АИК и СРБ для снижения уязвимости, выполнения международных обязательств и достижения ЦУР.

Следует отметить, что в Повестке дня ООН до 2030 года международное сообщество признало «важную роль национальных парламентов в принятии законов и бюджетов, а также их роль в обеспечении подотчетности за эффективное выполнение обязательств»³⁴. В ходе 33-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Женева, 2019 г.) государства-участники Женевских конвенций и участники Международного движения КК и КП также признали необходимость «обеспечить комплексный подход к управлению рисками бедствий и адаптации к изменению климата» в национальном законодательстве о бедствиях, соответствующих политиках, стратегиях и планах³⁵.

В большинстве случаев упомянутые выше усилия по согласованию приносят пользу и способствуют взаимному обучению и обмену опытом между странами со схожими характеристиками. Это стало возможным благодаря работе региональных межправительственных учреждений, органов и форумов, способных поддерживать разработку и тиражирование благоприятных моделей государственного управления в регионах, например, путем реализации региональных инициатив, на основе которых можно разработать общий подход. В то же время региональные организации часто предоставляют техническую поддержку, необходимую наиболее нуждающимся странам для гармонизации национального законодательства и соответствия требованиям и стандартам, установленным глобальными документами.

Для реализации этих инициатив законы и политики АИК и/или СРБ (или имеющие отношение к ним) должны четко ссылаться на соответствующие международные документы, принятые страной (т.е. договоры, стратегии, рамочные соглашения). Установление четкой связи с содержанием и принципами таких документов будет способствовать последовательной реализации этих законов и политик на национальном уровне и гармонизации на международном уровне.

Надлежащая практика

Национальные планы адаптации, официально представленные Фиджи и Кирибати в Секретариат РКИК ООН в 2019 и 2020 годах соответственно, — одни из немногих документов, открыто связывающих свое содержание с ЦУР, а в случае Фиджи НПА также отсылается к реализации Сендайской рамочной программы³⁶. Аналогичным образом, Национальная стратегия повышения устойчивости Доминики (2018 г.) открыто согласуется с достижением ЦУР и указывает на то, что ЦУР включены в национальную концепцию³⁷. В результате процесс формирования бюджета и критерии синхронизируются с целевыми показателями Доминики по климатической устойчивости, указанными в Плане обеспечения климатической устойчивости и восстановления 2020 года (ПКУВ), а также с индикаторами, связанными с ЦУР³⁸. Следует отметить, что План также устанавливает четкую связь между результатами усилий по обеспечению устойчивости и основными международными системами, а именно ЦУР и Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы³⁹.

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) под эгидой важного регионального соглашения по управлению бедствиями (Соглашение от 2005 г. о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций — СПБЛЧС) также поддержала внутрорегиональный обмен. Последняя рабочая программа СПБЛЧС (2021–2025 гг.) содержит несколько упоминаний АИК, включая «подприоритет 2.1», который требует «постоянного обмена, сбора и публикации существующих законов, нормативных актов и передового опыта интеграции СРБ и АИК в Интернет»⁴⁰. Кроме того, была создана Сеть АСЕАН по адаптации к изменению климата в качестве платформы для регионального обмена, в частности, для обмена информацией, опытом и знаниями в области «климатосберегающих методов ведения сельского хозяйства»⁴¹.

Общий подход к климатическим рискам в Тихоокеанском регионе был закреплен в Рамочной программе устойчивого развития Тихоокеанского региона (ПУРТР), представленной во [Вставке 2](#). Также можно отметить обучение по линии Юг-Юг и плодотворный обмен передовой законодательной практикой между странами. Например, фиджийский законопроект об УРБ был частично вдохновлен работой, ранее проделанной в Вануату, а также Тихоокеанским сообществом и МФОКК и КП в Науру. Соломоновы Острова также внимательно следят за опытом Вануату в отношении бедствий и согласованности в вопросах изменения климата, и обсуждают этот вопрос с правительствами Самоа и Островов Кука⁴².

Карибское сообщество (КАРИКОМ) играет ключевую связующую роль в Карибском бассейне, не в последнюю очередь благодаря установлению набора «амбициозных, но достижимых» основных целей и показателей для поддержки мониторинга реализации ЦУР 17 в регионе⁴³. Такие индикаторы, основанные на региональном принципе, необходимо включить в национальные и субнациональные структуры развития, а также использовать для отчетности о ходе выполнения Плана обеспечения климатической устойчивости и восстановления Доминики. Кроме того, в 2018 году главы правительств региона при поддержке КАРИКОМ и Карибского агентства по управлению бедствиями и чрезвычайными ситуациями (КАУБЧС) утвердили «Карибский путь повышения устойчивости к бедствиям»⁴⁴. Этот документ, в котором закреплено стремление стран Карибского бассейна придерживаться единого взгляда на общие климатические угрозы, также привел к общему пониманию того, «что означает устойчивость» в регионе, и предоставил соответствующие показатели для отслеживания прогресса в этой области.

Вставка 2: Рамочная программа устойчивого развития Тихоокеанского региона: комплексный подход к решению проблемы изменения климата и управления рисками бедствий (ПУРТР), 2017–2030 гг.

«Рамочная программа устойчивого развития Тихоокеанского региона: комплексный подход к решению проблемы изменения климата и управления рисками бедствий (ПУРТР)» — наиболее актуальная региональная политика, лежащая в основе дискуссии об интеграции АИК-СРБ в Тихоокеанском регионе. Основная цель ПУРТР — повысить устойчивость к изменению климата и бедствиям в регионе тихоокеанских островов, поставив устойчивое развитие на первый план. Программа является результатом «широкомасштабного и инклюзивного процесса взаимодействия с заинтересованными сторонами, от национального и местного до регионального и международного уровней» (стр. 1). Этот восходящий подход находит свое отражение в том, как Рамочная программа полностью охватывает роль частного сектора, гражданского общества и местных сообществ, определяя соответствующие роли для наилучшего согласования действия в целях эффективного управления изменением климата и риском бедствий.

Интересно, что с точки зрения законодательных и политических механизмов согласованности АИК-СРБ, ПУРТР учитывает не только убытки из-за крупномасштабных экстремальных явлений, но и совокупное воздействие маломасштабных явлений низкой интенсивности, влияние которых более размыто, но не менее деструктивно в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В отношении этих опасностей документ рассматривает потребности региона тихоокеанских островов и наилучшие методы оптимизации доступных (но зачастую ограниченных) ресурсов, отмечая более эффективные стратегии и методы планирования, а также более эффективную деятельность по реализации проектов. Документ не относится к «политическим» в том смысле, что он не связывает тихоокеанские островные страны обязательствами в отношении их позиции на международных переговорах. Несмотря на повышенное внимание к уникальности региона тихоокеанских островов, ПУРТР обозначает себя как новаторский пример и модель для использования в других регионах.

Оперативное воздействие документа, описанного как «руководство для добровольных действий», включено в неисчерпывающий набор «приоритетных действий», в том числе для обеспечения согласованности мер по АИК-СРБ (цель 1). В этом отношении признается, что «[некоторые] действия могут быть лучше реализованы на региональном уровне, а другие необходимо будет более четко сформулировать на национальном уровне, чтобы они соответствовали конкретному контексту, приоритетам и потребностям каждой отдельной [страны]». (стр. 4). Это предполагает определенный уровень гибкости и открытости для дальнейших корректировок при реализации предлагаемых мер на национальном уровне. Однако ссылки на национальное планирование и разработку политик встречаются гораздо чаще, чем ссылки на усовершенствование законодательства, и, говоря о методах реализации, документ ограничивает их «национальной и отраслевой политикой и планами». В документе отсутствуют конкретные упоминания технической помощи парламентариям и законодателям и/или содействия обмену передовой нормативной практикой. В этом отношении создание Технической рабочей группы по управлению рисками в партнерстве с Секретариатом Форума тихоокеанских островов и МФОКК и КП, уделяющей особое внимание климатосберегающему законодательству в сфере УРБ, является важной отправной точкой, в частности, благодаря широкому участию государств-членов (МФОКК и КП, стр. 27).



Интеграция законов и политик АИК-СРБ с законами и политиками в сфере устойчивого развития, а также с политиками сокращения масштабов нищеты с учетом принципа «не оставлять никого в стороне»



Взаимосвязь между климатической устойчивостью, устойчивым развитием и политикой сокращения масштабов нищеты подтверждается фактическими данными⁴⁵. Более того, общепризнано, что беднейшие и наиболее маргинализированные слои населения зачастую больше подвержены негативному влиянию экстремальных погодных явлений⁴⁶. Следовательно, национальные учреждения должны внедрять эффективные, справедливые и инклюзивные механизмы государственного управления, поддерживаемые правовыми, нормативными и бюджетными инструментами, которые поспособствуют устойчивому развитию наряду с климатической устойчивостью.

Такие межинституциональные и нормативные связи должны учитывать общее улучшение экономических условий в обществе, а именно сокращение масштабов нищеты и устойчивый рост, как это изложено в Целях устойчивого развития (ЦУР) и соответствующей системе глобальных показателей⁴⁷. В частности, ЦУР 1.5 подчеркивает необходимость «укрепить жизнестойкость малоимущих и находящихся в уязвимом положении лиц и уменьшить их подверженность обусловленным изменением климата бедствиям и другим [...] экологическим потрясениям и катастрофам». Аналогичным образом, с призывает правительства «к 2030 году значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения».

Новые законы и политика должны быть сосредоточены на внедрении «видения климатической устойчивости» в деятельность заинтересованных сторон в ходе всех процессов развития на национальном уровне. Например, нормативные положения, генеральные планы и стандарты строительства новых жилых районов должны подвергаться корректировке в соответствии с изменениями климата и целями устойчивости. С точки зрения контекста, защита беднейших и наиболее уязвимых слоев общества может быть усилена за счет принятия адаптивных программ и систем социальной защиты для диверсификации и снижения риска⁴⁸. В частности, государственные органы должны продвигать схемы страхования, передачи рисков и кредитования, частные и прочие внешние источники финансирования в качестве инструментов для содействия комплексному подходу и снижению уязвимости на уровне сообществ⁴⁹.

Туризм — еще один яркий пример ключевой сферы экономического роста и развития, особенно с учетом важности этого сектора для местной и национальной экономики развивающихся стран и его влияния на уровень занятости.

Сектор туризма все больше подвергается влиянию изменчивых климатических и погодных условий, в частности, из-за повышения температуры воздуха и поверхности моря, повышения уровня моря, увеличения частоты и интенсивности штормов. Законы и политики в сфере климатической устойчивости (или имеющие отношение к ним) должны способствовать развитию устойчивого туризма, который создает рабочие места, продвигает местную культуру и продукты, и предусматривать, например, механизмы, позволяющие быстро восстановить источники средств к существованию или контролировать эффективность и целостность природных объектов.

Надлежащая практика

В Национальной стратегии повышения устойчивости Доминики на 2018–2030 годы (НСПУ) климатическая устойчивость рассматривается как основная «парадигма развития» при рассмотрении всех аспектов (как климатических, так и не климатических) комплексного и согласованного процесса развития страны⁵⁰. Таким образом, «Схема устойчивого жилищного строительства», реализация которой намечена на конец 2023 года, была представлена в Плане обеспечения климатической устойчивости и восстановления страны на 2020–2030 годы⁵¹. Цель Схемы заключается в перемещении малообеспеченного населения, проживающего в подверженных опасности районах, и повышении структурной устойчивости национального жилищного фонда к экстремальным погодным условиям за счет строительства новых устойчивых домов для уязвимых граждан, обновления действующих строительных норм, субсидирования жилищного страхования и налоговых льгот для оказания помощи домовладельцам в обеспечении структурной устойчивости их домов к сильным ураганам.

Национальное управление экономики и развития Филиппин отвечает за интеграцию СРБ и АИК в пятилетний план развития Филиппин на 2017–2022 годы — основной документ, определяющий политику в этой области⁵². Среди прочего, план направлен на обеспечение безопасности и повышение устойчивости, и включает Национальную территориальную стратегию (НТС), которая описывает проблемы географического развития и возможности роста народонаселения и экономического развития⁵³. НТС стремится сделать снижение уязвимости неотъемлемой частью процесса развития путем «введения мер по предотвращению и смягчению последствий, чтобы избежать воздействия изменения климата и бедствий на общество или уменьшить его»⁵⁴.

Одна из целей страны — стать «туристическим центром мирового уровня для развития местной экономики»⁵⁵. Одна из стратегий, разработанных для достижения этой цели, заключается в «Обеспечении устойчивого туризма». Наряду с соответствующими стратегиями, которые будут приняты в этой связи, в Плане также упоминаются стратегии, требующие устойчивого использования воды и энергии во всем туристическом секторе, обеспечения соблюдения строительных норм и правил, которые способствуют созданию климатически устойчивой инфраструктуры и энергоэффективности, а также работы со страховой отраслью для разработки пакетов страхования от неблагоприятных погодных условий.

Рассмотрение определенных уязвимостей с учетом гендерной проблематики и социальной инклюзивности



Всестороннее и глубокое понимание связей между конкретными уязвимостями и подверженностью экстремальным погодным явлениям должно быть достигнуто и использоваться во всех государственных системах управления рисками⁵⁶. В свете вышеизложенного, важно рассмотреть, как усовершенствование закона и политик по АИК и/или СРБ помогут снижению «конкретных уязвимостей», то есть тех ситуаций, в которых потенциальное воздействие опасности на физическую и психологическую неприкосновенность пострадавших людей, права человека, благополучие и социально-экономический статус еще больше усугубляется ранее существовавшими индивидуальными условиями и/или факторами.

Это относится к конкретным слоям населения, которые подвержены маргинализации или дискриминации в «обычное время» и которые обычно называют «уязвимыми группами» (см. Вставку 3). Аналогичным образом законы и политики, направленные на устранение гендерного неравенства и обеспечение социальной инклюзивности, в том числе среди коренных народов и жителей удаленных и труднодоступных районов, играют важную роль в достижении комплексной климатической устойчивости. К сожалению, в национальных системах, изученных в рамках данного исследования, имеется лишь малое число оперативных положений по этим вопросам, и в основном такие положения включают только «заявления» или «рекомендации». Также можно отметить отсутствие четкого разделения институциональных полномочий на различных административных уровнях.

В целом было замечено, что индивидуальные и коллективные уязвимости зависят от контекста и постоянно видоизменяются в соответствии с несколькими косвенными, структурными и частично совпадающими факторами. По этой причине процессы реформирования законодательства должны проходить на основе анализа дезагрегированных данных для выявления различных социальных условий и уровней воздействия в каждом субнациональном контексте. Также в этих процессах ответственность по учету потребностей наиболее уязвимых групп должна быть возложена на учреждения всех уровней, включая муниципальный и локальный.

При этом, как правило, следует учитывать два фактора:

i) были ли представители уязвимых групп вовлечены в процессы разработки законов и политик и насколько эффективным было вовлечение; ii) насколько эффективно основное содержание принятых инструментов удовлетворяет их потребности. Надлежащее рассмотрение конкретных потребностей в национальном законодательстве и политиках неразрывно связано с принятием систематизированных процессов консультаций с лидерами сообществ, отдельными лицами и/или ОГО, представляющими права и потребности уязвимых категорий. Это усиливает влияние принятых инструментов за счет их соответствия местным потребностям и приемлемости их основного содержания для бенефициаров и местных заинтересованных сторон.

Некоторые типичные примеры совершенствования нормативно-правовой базы: разработка планов эвакуации и обеспечения временного убежища, содержащих меры для людей с ограниченными возможностями или беременных женщин; адаптация программ и механизмов социальной защиты для направления помощи конкретным слоям населения до и после бедствий; программы по наращиванию потенциала, обучению, проведению учений и других симуляционных упражнений, которые включают рассмотрение конкретных потребностей.

«Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий» МФОКК и КП (2015 г., стр. 16–17) и «Контрольный список для законодательства и обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них» (2019 г., стр. 31–34) вместе с соответствующими справочными документами содержат рекомендации о том, как национальные власти должны обеспечивать значимое участие всех слоев населения, включая особо уязвимые категории. Основываясь на предыдущих рекомендациях, представленных в этих инструментах, законы и политики, направленные на снижение риска бедствий, должны:

- Включать четкое определение уязвимых групп населения и устанавливать широкий список категорий, которые необходимо охватить. При этом определение и списки должны соответствовать международным нормам, национальным условиям и обеспечивать согласованность с другими источниками;
- Требовать проведения в достаточной степени дезагрегированного анализа (основанного на таких ключевых факторах, как пол, возраст, наличие ограниченных возможностей здоровья, этническая принадлежность и социально-экономический статус) для определения более уязвимых категорий лиц в контексте тех или иных климатических рисков;
- Обеспечивать систематическое привлечение ОГО, в том числе национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, выполняющих вспомогательную роль по отношению к государственным органам в гуманитарной сфере, ассоциаций и других организаций, представляющих уязвимые группы, в процесс консультаций и разработки законов и политик, например, посредством их приглашения на все соответствующие мероприятия, встречи, рабочие группы и технические оценки, касающиеся АИК и/или СРБ.
- Определять институты, механизмы и процедуры государственного управления, которым будет поручено изучать права и потребности уязвимых групп и которые будут эффективно вовлекать представителей ассоциаций и других организаций, представляющих уязвимые группы;
- Обеспечивать учет гендерных потребностей или соображений посредством внедрения гендерно-чувствительных политик и планов, имеющих отношение к климатическим опасностям и оценке рисков. Законодательство также может предусматривать создание целевых/рабочих групп для надзора за актуализацией гендерных аспектов или разработки гендерных стратегий или планов, связанных с климатом.
- Включать конкретные положения и устанавливать минимальные стандарты для предотвращения всех форм дискриминации в стратегиях государственного управления климатическими рисками и рисками бедствий, планировании и реализации мероприятий, с учетом защиты прав человека и гуманитарных принципов, установленных международным правом;
- Устанавливать обязательное прохождение специальной подготовки государственными деятелями и служащими, чтобы ознакомить их с конкретными потребностями и уязвимостями различных групп, тем самым способствуя культурному сдвигу в сторону инклюзивного подхода к государственному управлению климатическими рисками и рисками бедствий.

Надлежащая практика

«Правила применения» Закона Филиппин об изменении климата от 2015 г. установили ряд важных достижений в нормативной системе. В соответствии со стратегическими целями, обозначенными Хиогской рамочной программой действий (основным глобальным инструментом СРБ, предшествующим Сендайской рамочной программе), некоторые категории уязвимых групп («малоимущие, женщины, дети и молодежь, местные сообщества/коренное население, люди с ограниченными возможностями и пожилые люди») признаны особенно подвержены бедствиям⁵⁷. Местным и коренным сообществам также «предписывается» принимать участие в усилиях по сокращению негативных последствий изменения климата вместе с национальными и местными органами власти и другими заинтересованными сторонами⁵⁸. Примечательно, что «гендерные аспекты», «интересы детей» и «интересы малоимущих» должны быть включены во все планы и программы борьбы с изменением климата как на уровне национальных правительств, так и местных органов власти⁵⁹.

Предварительный текст фиджийского законопроекта об управлении рисками бедствий представляет потенциально эталонный пример того, как законодательный акт может повысить защиту уязвимых групп в этой сфере⁶⁰. Например, в состав каждого местного совета по управлению рисками бедствий должен входить представитель уязвимых групп, включая людей с ограниченными возможностями, женщин, девочек и молодежь⁶¹. Кроме того, Национальное управление по снижению риска бедствий уполномочено организовывать и проводить учебные программы по вопросам бедствий для государственных служащих, которые должны охватить «всех членов общества, включая уязвимые группы»⁶².

Вставка 3: Рабочее определение уязвимых групп населения

В этом отчете используется термин «уязвимые группы», хотя, в зависимости от обстоятельств, более точным описанием может быть группы «с особыми потребностями» или группы, «подверженные риску» (МФОКК и КП, 2019 г., стр. 114). Кроме того, любая попытка составить список уязвимых групп сталкивается с серьезными ограничениями, а сами списки не могут считаться исчерпывающими, поскольку любая группа, которая подвергается дискриминации и маргинализации, может непропорционально сильно пострадать от бедствий в зависимости от местного контекста. «Межсекторальная уязвимость» или наличие двух и более уязвимостей (например, пожилые женщины с ограниченными возможностями; несопровождаемые и разлученные дети, принадлежащие к культурному меньшинству) — еще один сложный фактор, который необходимо учитывать.

Сравнительный анализ того, как соответствующие международные документы затрагивают эту тему, представляет собой конструктивную основу для поддержки рекомендаций, изложенных в Разделе 6 данного отчета:

- Повестка дня ООН до 2030 года определяет уязвимых людей следующим образом: «все дети, молодежь, люди с ограниченными возможностями [. . .] лица с ВИЧ/СПИДом, пожилые люди, коренные народы, беженцы и внутренне перемещенные лица



и мигранты» (п. 23). ЦУР 11.5 дополняет этот исчерпывающий список особо уязвимых людей категорией «малоимущих», отмечая потребность «существенно сократить число погибших и пострадавших [...] в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения». Более того, ЦУР 13.b ссылается на категорию маргинализированных групп, отмечая необходимость «поощрять создание механизмов для укрепления потенциала наименее развитых стран и небольших развивающихся островных государств в части эффективного планирования и управления в связи с изменением климата, в том числе уделяя особое внимание женщинам, молодежи, местному населению и маргинализированным группам».

- Упоминание «уязвимых групп» можно найти в Парижском соглашении, статья 7.5 которого признает, что «меры по адаптации должны следовать полностью транспарентному подходу, основанному на инициативе стран, учете гендерных аспектов и участии, принимая во внимание интересы уязвимых групп, сообществ и экосистем [...]». Однако список отдельных категорий упоминается только в преамбуле соглашения и оформлен с точки зрения прав человека: «[...] Сторонам следует при принятии мер по решению проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и учитывать свои соответствующие обязательства в области [...] прав коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, людей с ограниченными возможностями и людей, находящихся в уязвимом положении». Последняя всеобъемлющая категория может также включать косвенную ссылку на пожилых людей. Эта категория не рассматривается напрямую в каком-либо документе по правам человека несмотря на то, что пожилые люди чрезвычайно подвержены влиянию изменения климата.
- Несколько иной подход (хотя он носит дополняющий характер) был принят в Сендайской рамочной программе, в которой уязвимые категории рассматриваются как «соответствующие заинтересованные стороны», с которыми правительства должны взаимодействовать при разработке и реализации политик, планов и стандартов СРБ. В этот список входят «женщины, дети и молодежь, люди с ограниченными возможностями, малоимущие, мигранты, коренные народы, волонтеры, сообщества специалистов-практиков и пожилые люди» (пп. 7 и 36 а, курсив добавлен). Примечателен тот факт, что на основе этого списка можно сделать следующий вывод: люди, которые подвергаются определенным рискам, работая в пострадавшем от бедствия районе из волонтерских побуждений или в профессиональных целях, также могут причисляться к этой категории.
- Контрольный список МФОКК и КП для законодательства и обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них содержит более подробный список категорий, на которые бедствия могут непропорционально сильно повлиять: «женщины и девочки; дети, особенно несопровождаемые и разлученные; подростки и молодежь; пожилые люди; инвалиды; мигранты, перемещенные лица, беженцы и лица без гражданства; группы коренного населения; этнические и расовые меньшинства; бездомные; лица, проживающие в неформальных и неотмеченных на катах поселениях, сексуальные и гендерные меньшинства».

Как показывают приведенные выше примеры, включение женщин и девочек в список уязвимых категорий носит неравномерный характер. Этот вопрос иногда оформляется как часть подхода, основанного на учете гендерной проблематики, и поэтому рассматривается в отдельном положении (Повестка дня ООН до 2030 г., п. 20; Парижское соглашение, преамбула). Признавая тот факт, что женщины и девочки могут быть несоразмерно затронуты бедствиями, связанными с климатом (Сендайская рамочная программа, п. 4; Глоссарий МГИК 1-22; КЛДЖ 2010 г., п. 25; КМП 2016 г., статья 6, пункт 9), а также, что «отнесение женщин и девочек как пассивным "уязвимым группам", нуждающимся в защите от последствий бедствий, является негативным гендерным стереотипом, при котором не учитывается важный вклад женщин в снижение риска бедствий, управление после бедствий, смягчение последствий изменения климата и адаптацию» (КЛДЖ 2018 г., пп. 6–7), в данном отчете гендерная чувствительность и непосредственный учет женщин и девочек при принятии решений рассматриваются как отдельные, но взаимосвязанные требования для эффективной интеграции мер АКИ-СРБ.

Обеспечение эффективного и локализованного внедрения за счет вовлечения сообщества



Как подчеркивается в Контрольном списке МФОКК и КП для законодательства и снижения риска бедствий от 2015 года (стр. 16) и соответствующем Справочнике (стр. 58-62), национальное законодательство в сфере СРБ должно гарантировать участие гражданского общества и стремиться к лучшему представительству сообществ в процессах принятия решений. Это связано с тем, что инклюзивное и прозрачное участие в восходящем направлении может укрепить закон и политику и гарантировать, что законодатели будут руководствоваться принципом равенства при разработке или реформировании нормативной базы. Это также обеспечит адаптируемость законов и политик к местным потребностям и повышение их приемлемости для бенефициаров и местных заинтересованных сторон.

Эффективное участие сообщества также играет важную роль в усилении нормативной интеграции между АИК и СРБ. Законы и политики в сфере климатической устойчивости должны основываться на транспарентных консультациях с гражданами (включая уязвимые и труднодоступные группы населения), а также с самым широким кругом других заинтересованных сторон (включая национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующие ОГО, академические круги и частный сектор). При этом государственные органы должны установить четкие роли и обязанности, и регулировать участие всех слоев населения в процессах принятия решений директивными органами. При этом необходимо использовать несколько каналов и языков, а также упрощенное повествование для неграмотных и малограмотных групп населения, чтобы обеспечить возможность участия гораздо более широкой аудитории в обсуждении важных вопросов политики.

Новые инструменты регулирования, относящиеся к климатической устойчивости, также необходимо последовательно применять на различных уровнях государственного управления, а также при планировании в области развития и отраслевой деятельности, и гарантировать их эффективное и локализованное применение посредством подзаконных актов (административных правил и положений) и политик. Соответственно, для муниципального и общинного уровней особенно актуально расширение прав и возможностей местных директивных органов, то есть тех, кто непосредственно сталкивается с рисками изменения климата и бедствий и реагирует на них. При разработке и реализации мер по обеспечению климатической устойчивости также следует учитывать местные возможности, знания, традиции и практику коренных народов. Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца могут выступать ключевыми участниками в этой сфере деятельности, в том числе в отношении улучшения интеграции между секторами АИК и СРБ посредством вовлечения сообществ.

Надлежащая практика

Закон Доминики о климатической устойчивости (2018 г.) устанавливает, что при разработке, реализации и оценке всех проектов под управлением Агентства по обеспечению климатической устойчивости (АОКУД, см. [Вставку 1](#)) должны быть обеспечены консультации с общественностью и участие сообщества (согласно определению в Законе, включая «Обсуждения с представителями коренных народов, неправительственных организаций, женщинами, лицами с ограниченными возможностями здоровья и пожилыми людьми») ⁶³. Следует отметить, что встречи «заинтересованных сторон» должны проводиться не реже двух раз в год для проведения обсуждений и получения отзывов от представителей гражданского общества, частного сектора и других заинтересованных лиц о работе Агентства и предлагаемом плане работ ⁶⁴.

Ожидается, что в новом фиджийском «Национальном законопроекте об управлении рисками бедствий» будет четко обозначена роль изменения климата в связи с управлением бедствиями, а также будут распределены соответствующие обязанности на национальном, районном и провинциальном уровнях. Одна из целей законопроекта включает «поддержку общегосударственного подхода к управлению рисками бедствий, в частности интеграции мер по снижению риска бедствий и поддержке адаптации к изменению климата в различных секторах и на всех уровнях правительства посредством информационного обмена, сотрудничества и совместного планирования в зависимости от ситуации» ⁶⁵. Аналогичным образом, кенийский Закон об изменении климата (2016 г.) также предусматривает структуры и механизмы для распространения и интеграции мер АИК на субнациональном уровне, то согласно Планам комплексного развития округов (ПКРО), в которые по инициативе окружных советов были включены элементы СРБ ⁶⁶.

На Филиппинах основные законы, политики и планы в секторах АИК и СРБ делегируют значительное число функций и обязанностей местным органам власти (МОВ), выступающим в качестве исполнительных учреждений ⁶⁷. Закон Филиппин об изменении климата от 2009 года признает их роль в формулировании, планировании и реализации планов действий по борьбе с изменением климата ⁶⁸, а Правила применения Закона об изменении климата (2015 г.) требуют интеграции деятельности МОВ по планированию мер смягчения и адаптации с другими отраслевыми планами, включая местные планы по снижению риска бедствий и управлению ими (местные планы СРБУ) ⁶⁹. Кроме того, как Национальные планы АИК и СРБУ (охватывающие период с 2011 по 2028 год) предусматривают роль МОВ в разработке и реализации маломасштабных местных планов ⁷⁰. МОВ часто прибегают к разрешительным постановлениям для городов и муниципалитетов при принятии решений об участии общественности и эффективных консультациях с организациями, представляющими уязвимые группы.

Использование природных и экосистемных возможностей



Защита природных ресурсов и устойчивое управление ими является одним из основополагающих элементов любой устойчивой системы государственного управления и, следовательно, служит основой для разработки законов и политик в соответствующих секторах. Соответственно, фокусировка на экосистемах и совершенствовании природоохранных практик должна быть отличительной чертой законов и политик, касающихся климатической устойчивости.

Поэтому ключевым моментом в этом случае является рациональное использование окружающей среды и природных ресурсов для управления климатическими рисками и рисками бедствий в конкретном контексте. При этом необходимо признавать потенциальную будущую экономическую, социальную и культурную ценность природной среды и экологических активов. Системный и дальновидный подход к регулированию должен применяться во всех секторах. Этого можно добиться путем привлечения внимания к экономическим возможностям и преимуществам природных и экосистемных программ, например, посредством стимулирующих и сдерживающих факторов, в широком диапазоне секторов, таких как комплексное управление прибрежными и водными ресурсами, управление отходами, землепользование, методы устойчивого ведения сельского хозяйства и управления лесным хозяйством.

Будучи частью более широкой концепции экологических решений (ЭР), меры адаптации на основе экосистем (АНОЭ) и снижения риска бедствий на основе экосистем (Эко-СРБ), часто приводят к тесно связанным или аналогичным воздействиям (например, восстановление прибрежных и мангровых лесов для снижения риска наводнений). Наряду с климатосберегающими методами ведения сельского хозяйства (например, посадкой засухоустойчивых культур), эти виды деятельности предлагают подходящие возможности для улучшения согласованности мер по АИК-СРБ и повышения устойчивости общества.

Для изучения и реализации такого новаторского подхода к нормативному регулированию необходим технический вклад различных заинтересованных сторон, от частных лиц до научно-технических экспертов. Их участие может зависеть от уровня политических амбиций местных администраций, а также от наличия иностранных организаций и фондов, поддерживающих такого рода участие. В 2018 году совместно с правительствами, сообществами и партнерами организация «Охрана природы» и МФОКК и КП запустили проект «Устойчивый остров» в Карибском бассейне. Проект направлен на разработку вспомогательных инструментов, таких как веб-сайт с интерактивными картами, на котором представлены данные об уязвимости конкретных островов, и мобильное приложение, помогающее визуализировать использование экосистем для снижения риска в Доминиканской Республике, Гренаде и на Ямайке⁷¹.

Надлежащая практика

Бережное отношение к природе — ключевой компонент недавно созданной модели государственного управления Доминики. Он представляет основу для достижения устойчивого экономического прогресса, комплексного управления рисками и защиты экосистем. Согласно Законопроекту о комплексном управлении бедствиями⁷², директор будущего Департамента управления бедствиями будет обязан «участвовать в программах по проведению расследований, исследований, изучению и анализу экологических систем» и «определять изменения природной среды, как они влияют на вероятность возникновения бедствий в Доминике».⁷³

Согласно Плану обеспечения климатической устойчивости и восстановления страны (ПКУВ) от 2020 года планируется, что лесовосстановление и конкретные мероприятия, такие как «Программа обогащение лесов» на территориях, подвергшихся воздействию экстремальных погодных явлений, включая агролесомелиорацию и восстановление лесопастбищных систем на деградированных землях, обеспечат множественные выгоды и социально-экономический рост.⁷⁴ Такие мероприятия включают ряд мер, начиная с поддержания стабильности и плодородия почвы и заканчивая улучшением экосистем и биоразнообразия, что обеспечит расширенные возможности для экотуризма, сельскохозяйственного производства, восполнения источников древесины и сырья для мелкомасштабного промышленного использования и, следовательно, повысит возможности трудоустройства для местных сообществ.⁷⁵

В соответствии с приоритетами, определенными кенийским Национальным планом действий по борьбе с изменением климата на 2018–2022 годы, законодательство о фондах борьбы с изменением климата было принято на субнациональном уровне, в частности в округах Макуени, Ваджир и Гарисса в 2015, 2016 и 2018 годах соответственно. Эти округа вместе с округами Исиоло и Китуи учредили фонды борьбы с изменением климата (ФБИК), которые определяют приоритеты и финансируют средства в целях развития общественных благ для повышения устойчивости к изменению климата, в том числе за счет акцента на сохранение природы и экосистем.⁷⁶ Поскольку засуха является наиболее серьезной опасностью, связанной с климатом в этих засушливых и полузасушливых районах, многие из финансируемых проектов экосистемной адаптации сосредоточены на улучшении управления водными ресурсами и пастбищными угодьями, например, на ограждении источников воды для регулирования доступа к ним. Помимо улучшенного доступа к воде, инвестиции в эти сферы принесли несколько преимуществ в плане АноЭ, включая сокращение чрезмерного использования и загрязнения, замедление деградации земель и содействие восстановлению пастбищ (например, появление новых видов кормовых трав и увеличение площади лесного покрова).⁷⁷

ТЕМАТИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Крик Ф. и др., Предоставление локального финансирования для целей адаптации к изменению климата: опыт окружных фондов по борьбе с изменением климата в Кении Консорциум ADA (2019 г.) (Crick F. et al., *Delivering climate finance at local level to support adaptation: experiences of County Climate Change Funds in Kenya*. ADA Consortium (2019)).
- Халлегатте С. и др., «Волны потрясений: регулирование последствий изменения климата для малоимущих», Группа Всемирного банка (2016 г.) (Hallegatte S. et al., *Shock Waves Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, World Bank Group (2016)). Халлегатте С. и др., «Неушимость: укрепление устойчивости малоимущего населения перед лицом бедствий» (Hallegatte S. et al., *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*). Серия публикаций по изменению климата и развитию, Группа Всемирного банка (2017 г.) (*Climate Change and Development Series*, World Bank Group (2017)).
- МФОКК и КП и ПРООН Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет (2014 г.) (IFRC & UNDP, *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi country report* (2014)).
- МФОКК и КП и Университетский колледж Корка, Устранение конкретных уязвимостей посредством комплексного государственного управления климатическими рисками и рисками бедствий: опыт Филиппин, за авторством Томмасо Натоли (2020 г.) (IFRC and UCC, *Addressing specific vulnerabilities through climate and disaster risk governance: lessons from the Philippines*, (authored by Tommaso Natoli), (2020)).
- МФОКК и КП и Университетский колледж Корка, Интеграция законов и политик АИК и СРБ в целях обеспечения климатоустойчивого развития: опыт Содружества Доминика, за авторством Томмасо Натоли (2020 г.) (IFRC and UCC, *Integrating CCA and DRR laws and policies towards a climate-resilient development: lessons from The Commonwealth of Dominica*, (authored by Tommaso Natoli), (2021)).
- МФОКК и КП и Университетский колледж Корка, Законы и политики для защиты наиболее уязвимого населения от рисков бедствий, связанных с изменением климата, за авторством Томмасо Натоли (2019 г.) (IFRC and UCC, *Law and Policies that Protect the Most Vulnerable Against Climate-Related Disaster Risks: Findings and Lessons Learned from Pacific Island Countries* (authored by Tommaso Natoli), (2019)).
- МФОКК и КП и Университетский колледж Корка, Обзор литературы по согласованию мер адаптации к изменению климата (АИК) и снижения риска бедствий (СРБ), за авторством Томмасо Натоли (2019 г.) (IFRC and UCC, *Literature Review on Aligning Climate Change Adaptation (CCA) and Disaster Risk Reduction (DRR)*, (authored by Tommaso Natoli), (2019)).
- МФОКК и КП и ПРООН, Справочник по законодательству и снижению риска бедствий (2015 г.) (IFRC and UNDP, *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction* (2015)).
- МФОКК и КП, Законодательство и обеспечение готовности к бедствиям и реагирование на них: многострановой сводный отчет (2019 г.) (IFRC, *Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report* (2019)).
- МФОКК и КП, Законы и политики для защиты наиболее уязвимого населения от рисков бедствий, связанных с изменением климата: выводы и уроки, извлеченные из опыта Кении (2021 г.) (IFRC, *Law and Policies that Protect the Most Vulnerable Against Climate-Related Disaster Risks: Findings and Lessons Learned from Kenya* (2021)).
- МФОКК и КП, Доклад о мировых катастрофах от 2020 г. (Глава 6), Климатически оптимизированное государственное управление рисками бедствий (IFRC, *World Disasters Report 2020* (Chapter 6), *Climate-Smart Disaster Risk Governance*). Обеспечение согласованной и последовательной нормативно-правовой основы (2021 г.) (*Ensuring inclusive and coherent regulatory frameworks* (2021)).
- МФОКК и КП, Доклад о мировых катастрофах от 2020 г. (Глава 7), Умное финансирование. Направление денежных средств туда, где они нужнее всего (2021 г.) (IFRC, *World Disasters Report 2020* (Chapter 7), *Smart Financing. Getting the money where it is needed most* (2021)).
- МГИК, Техническое резюме — специальный отчет об океане и криосфера в условиях меняющегося климата (2019 г.) (IPCC, *Technical Summary - Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (2019)).
- Опыт тихоокеанских островных стран (автор: Томмасо Натали), (2020 г.) (*Lessons Learned from Pacific Island Countries*, (authored by Tommaso Natoli), (2020)).
- Лейтнер М. и др., Связь между АИК и СРБ: рекомендации по укреплению институционального взаимодействия и потенциала, проект PLACARD (Leitner M et al., *Bonding CCA and DRR: recommendations for strengthening institutional collaboration and capacities*. PLACARD project (2020)).

- Мидуэй П., Кьюби Д. и Ле Тиссье М., Усиление интеграции снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата в процессы чрезвычайного планирования в Ирландии (исследовательский доклад Агентства по охране окружающей среды) - готовится к выпуску (Medway P., Cubie D. and Le Tissier M., *Enhancing Integration of Disaster Risk and Climate Change Adaptation into Irish Emergency Planning (Environmental Protection Agency Research Report)* – forthcoming).
- Натоли Т., Сборник: глобальная повестка дня по климатическим рискам на период после 2015 г. (Университетский колледж Корка | МФОКК и КП), май 2020 г. (Natoli T., *Compendium on the Post-2015 Global Agenda on Climate Risk Governance (UCC | IFRC) May 2020*).
- Ньянгена Дж., Скотт К., Варио А., Финансирование в целях повышения устойчивости экосистемой адаптации в Кении, Сравнительное исследование местных и национальных управляемых фондов, Консорциум по адаптации (2017 г.) (Nyangena J., Stott C., Wario A., *Finance for Resilience Building and EcosystemBased Adaptation in Kenya. A comparative study of local and national managed funds*, ADA Consortium (2017)).
- Х. Рид и В. Оринди, Экосистемные подходы к адаптации: укрепление фактологической базы и обеспечение информации для формирования политик. Результаты исследований, проведенных в рамках проекта «Помощь округам в Кении для учета изменения климата в процессе развития и обеспечения доступа к климатическому финансированию», МИОСР (2018 г.) (Reid H. and Orindi V., *Ecosystem-based approaches to adaptation: strengthening the evidence and informing policy. Research results from the Supporting Counties in Kenya to Mainstream Climate Change in Development and Access Climate Finance project*, IIED (2018)).
- ПРООН, Что значит «не оставлять никого в стороне»? Документ для обсуждения и рамки реализации принципа, ПРООН (июль 2018 г.) (UNDP, *What Does It Mean to Leave No One Behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation* (July 2018)).
- УСРБ ООН, Глобальный аналитический доклад (UNDRR, *Global Assessment Report* (2019)).
- УСРБ ООН, Резюме шестой серии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, 13–17 мая 2019 г. (2019 г.) (UNDRR, *Summary of the sixth session of the Global Platform on Disaster Risk Reduction, 13–17 May 2019* (2019))

КОНЦЕВЫЕ СНОСКИ

- 1 МФОКК и КП, Отчет о мировых катастрофах за 2020 г. (2021 г.); ОЭСР, Общие основы Парижского соглашения и Сендайской рамочной программы: адаптация к изменению климата и снижение риска бедствий (2020 г.); ЭКОСОС (Экономический и Социальный Совет ООН) Резолюция ЭКОСОС E/2019/L.18, 20 июня 2019 г. (2019 г.), пп. 22–26; ГКА (Глобальная комиссия по адаптации), «Адаптируйтесь сейчас: глобальный призыв к лидерству в обеспечении климатической устойчивости» (2019 г.); МФОКК и КП, Цена бездействия. Расходы на гуманитарную деятельность в связи с изменением климата и как их избежать (2019 г.); Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Резолюция 7 о «Законах и политиках в сфере бедствий, с учетом принципа "не оставлять никого в стороне"» (33IC/19/R7); УСРБ ООН, Резюме доклада о работе шестой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, Бюллетень, (2019 г.) 13–17; УСРБ ООН, Глобальный отчет по оценке снижения риска бедствий (2019 г.) сс. 355–382; РКИК ООН, Возможности и варианты интеграции адаптации к изменению климата с Целями устойчивого развития и Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы — Технический документ Секретариата (2017 г.); ГА ООН Резолюция 70/1 Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года (2015 г.) 9, 14, 31, 33, 45.
- 2 РКИК ООН (№ 1) с. 9–11.
- 3 См. МФОКК и КП и ПРООН, Справочник по законодательству и снижению риска бедствий (2015 г.) стр. 34.
- 4 Данное исследование было проведено в рамках проекта, финансируемого Научным советом Ирландии и Программой Евросоюза по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020» в рамках грантового соглашения № 713279 по программе имени Марии Склодовской-Кюри. Финансовую поддержку также оказало правительство Германии.
- 5 Список дополнительных ресурсов, которые были рассмотрены для проведения этого исследования, представлены в конце данного отчета.
- 6 МФОКК и КП и ПРООН Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет (2014 г.).
- 7 См. <https://media.ifrc.org/ifrc/what-we-do/disaster-law/leave-no-one-behind/>.
- 8 Резолюция 4 30-й Международной конференции, Резолюция 7 31-й Международной конференции и Резолюция 6 32-й Международной конференции.
- 9 В частности, Резолюция призывает МФОКК и КП «продолжать оказывать поддержку Национальным обществам и государствам в области законодательства о бедствиях, в том числе в отношении проблемных областей, упомянутых в этой Резолюции, посредством технической помощи, наращивания потенциала, разработки инструментов, моделей и руководящих принципов, пропаганды, постоянных исследований и содействия обмену опытом, методами и передовой практикой между странами»(п. 11, курсив добавлен).
- 10 См. ОЭСР (№ 1) 27.
- 11 Республика Филиппины, Конгресс Филиппин, Республиканский закон № 9729 с поправками, внесенными в соответствии с нормативным актом 10174, Закон об учете изменения климата в формулировках государственной политики, создании для этой цели Комиссии по изменению климата и других целей Филиппин (2009 г.).
- 12 Республика Филиппины, Закон № 10121 Конгресса Республики Филиппины, Закон об укреплении Филиппинской системы снижения риска бедствий и управления ими, предусматривающий создание национальной структуры снижения риска бедствий и управления ими и институционализацию Национального плана снижения риска бедствий и управления ими, выделение средств для этой и других целей (2010 г.).
- 13 Правительство Кирибати, «План совместных действий Кирибати по изменению климата и управлению риском бедствий» (2019 г.) с. 101.
- 14 Там же, сс. 135–144.
- 15 На момент написания данного отчета законопроект проходит второй раунд общественных консультаций.
- 16 Фиджийский законопроект об изменении климата (2019 г.) ст. 12 (4), (5) и ст. 19 («Каждый координатор, назначенный в соответствии с разделом 12 (4), должен предпринять все необходимые меры для поддержки реализации настоящего Закона в своем министерстве» и «ежегодно отчитываться перед главой отдела об исполнении настоящего Закона в своем министерстве, а также о выполнении любых обязанностей, функций и обязательств, возложенных на министра или ведомство в соответствии с настоящим Законом или соответствующими нормативными актами»).
- 17 В соответствии с Распоряжением № 24, изданным 16 мая 2017 г., Кластер Кабинета министров по адаптации к изменению климата, смягчению его последствий и снижению риска бедствий регулярно созывает свои учреждения-члены. На заседаниях Департамента окружающей среды и природных ресурсов выступает в качестве председателя, а Комиссия по изменению климата — в качестве секретариата. Цель кластера — обеспечить координацию и взаимодополняемость политик и программ по АИК, УРБ и устойчивому развитию. Кластер служит площадкой для дополнения и согласования программ, мероприятий и проектов между департаментами и правительственными учреждениями в реализации национального видения по адаптации к изменению климата, смягчению его последствий и УРБ. См. также Дорожную карту проектов и отслеживания эффективности Кластера Кабинета министров по адаптации к изменению климата, смягчению его последствий и снижению риска бедствий на 2018–2022 годы.
- 18 Правительство Тонги, Совместный национальный план адаптации 2 (2018 г.) сс. 28, 33–34.
- 19 Республика Филиппины, Национальный план снижения опасности бедствий и управления ими (2011 г.), с. 17.
- 20 Содружество Доминики, Национальная стратегия повышения устойчивости (2018 г.), с. 4.
- 21 Третий среднесрочный план действий правительства Кении (2018–2022 гг.). В течение третьего периода реализации ССП программа по изменению климата направлена на улучшение управления, координации и финансирования всей деятельности, связанной с АИК. Также ожидается, что программа «инициирует гармонизацию отраслевых политик и законов для интеграции вопросов изменения климата», а также послужит «разработке и внедрению руководящих принципов и индикаторов учета изменения климата» (стр. 108–112).
- 22 Республика Фиджи, Закон об изменении климата (2019 г.), статьи 17.2 (b) и 3 (c).
- 23 МФОКК и КП, Доклад о мировых катастрофах от 2020 г. (Глава 7), Умное финансирование. Направление денежных средств туда, где они нужнее всего (2021 г.) сс. 228–318.

- 24 См. МФОКК и КП, Законодательство и обеспечение готовности к бедствиям и реагирование на них. Многостранный сводный отчет (2019 г.) сс. 53-54.
- 25 Республика Фиджи, Национальный план адаптации (2018 г.) сс. 57-60.
- 26 Там же, с. 42.
- 27 Республика Филиппины, Конгресс Филиппин, Республиканский закон № 10184 «Об учреждении Народного фонда выживания для обеспечения долгосрочных финансовых потоков, позволяющих правительству эффективно решать проблему изменения климата, вносящий поправки в целевой республиканский закон № 9729 «Об изменении климата от 2009 года», и для других целей (2012 г.).
- 28 Закон Содружества Доминики о комплексном управлении бедствиями (2019 г.), Часть II, Статья 10 (t), находится в архиве автора.
- 29 Там же, пункт (w).
- 30 Там же, статьи 36–37.
- 31 См. Томмасо Наттоли, Сборник: глобальная повестка дня по климатическим рискам на период после 2015 г. (Университетский колледж Корка | МФОКК и КП), май 2020 г.
- 32 См., в частности, параграфы 19 (e; h) и параграф 27 (v).
- 33 См., в частности, ст. 7.
- 34 См. Резолюцию ГА ООН. 70/1, параграф 45.
- 35 Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца (2019 г.), Резолюция 7 о «Законах и политиках в сфере бедствий, с учетом принципа "не оставлять никого в стороне"» (33IC/19/R7), параграф 1.
- 36 НПД Фиджи описывается как «основное средство» для комбинированного внедрения различных международных инструментов, обязательства по которым правительство Фиджи приняло на международном уровне («Интеграция усилий по снижению риска бедствий с адаптацией к изменению климата поддерживает соответствие реализации НПД призывам к их интеграции в рамках РКИК ООН, ЦУР и Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий», с. 9).
- 37 Правительство Доминики, Национальная стратегия развития устойчивости (2018 г.) п. vii.
- 38 Правительство Доминики, План адаптации к изменению климата и восстановления (2020) п. iv, Действие 8.
- 39 Там же, сс. 17–18.
- 40 АСЕАН, Рабочая программа СПБЛЧС на 2021–2025 годы (2020 г.) с. 44.
- 41 См. <https://asean-crm.org/>.
- 42 Законы и политики для защиты наиболее уязвимого населения от рисков бедствий, связанных с изменением климата: выводы и уроки, извлеченные из опыта тихоокеанских островных стран (май 2020 г.) с. 49.
- 43 См. КАРИКОМ, Основные показатели достижения Целей устойчивого развития (ЦУР): оценка доступности данных у государств-участников и ассоциированных членов (2018 г.).
- 44 КАУБЧС и КАРИКОМ, Создание Карибского пути повышения устойчивости к бедствиям в Карибском сообществе (КАРИКОМ), (2018 г.) с. 4. Многосторонний характер концепции устойчивости в контексте стран Карибского бассейна четко сформулирован в пяти «столпах устойчивости», определенных в документе. Следует отметить, что первым ключевым основополагающим и укрепляющим элементом, который способствует реализации пяти столпов, является «благоприятная среда, управляемая политиками, законами и нормативными актами» (п. 4).
- 45 Стефан Халлегатт и др. в своем исследовании «Ударные волны при смягчении последствий изменения климата для малоимущих», Группа Всемирного Банка (2016 г.) 1, отмечают, что «потрясения, связанные с изменением климата, также влияют на тех, кто не относится к категории малоимущих, но остается уязвимым, что может втянуть их в воронку бедности, например, когда наводнение разрушает микропредприятие, стадо животных погибает из-за засухи или дети болеют из-за загрязненной воды».
- 46 ПРООН, Что значит «не оставлять никого в стороне»? Документ для обсуждения и рамки реализации принципа, ПРООН (июль 2018 г.), сс. 17–18.
- 47 В 2015 году необходимость «не оставлять никого в стороне» была признана всеобъемлющей целью Повестки дня Организации Объединенных Наций до 2030 года и ее центральным элементом, Цели устойчивого развития (ЦУР), см. Резолюцию ГА ООН 70/1 (2015 г.), Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г., Преамбула.
- 48 Халлегатте С. и др., «Нерушимость: укрепление устойчивости малоимущего населения перед лицом бедствий». Серия «Изменение климата и развитие», Группа Всемирного банка (2017 г.), сс. 148–152.
- 49 Там же, сс. 142–147.
- 50 Правительство Доминики, Национальная стратегия развития устойчивости 2030 (2018 г.) п.7.
- 51 Правительство Доминики, План Доминики по адаптации к изменению климата и восстановлению на 2020–2030 годы (2020) с. 46 и п. iii.
- 52 Правительство Филиппин, План развития Филиппин на 2017–2022 годы (2017 г.)
- 53 Там же, с. 10.
- 54 Там же, сс. 40–42.
- 55 Республика Фиджи, Министерство экономики, 5-летний и 20-летний национальный план развития (2017 г.), с. 124.
- 56 «Уязвимость» вместе с «опасностями» и «подверженностью» является одним из трех факторов риска, определенных Межправительственной группой по изменению климата - МГИК. См. МГИК, Техническое резюме — специальный отчет об океане и криосфера в условиях меняющегося климата (2019 г.).
- 57 Закон об изменении климата, Пересмотренные правила применения и положения от 2015 года, Раздел 1 (e).
- 58 Там же, (f).
- 59 Там же, (g).
- 60 Правительство Фиджи, Закон об управлении рисками бедствий (2020 г.) Ст. 4. Среди целей проекта в настоящее время упоминается поддержка подхода к управлению риском бедствий, охватывающего все общество, и оценке риска, «который включает уязвимые группы, учитывает и уважает системы знаний коренного населения и традиционные

знания».

- 61 Там же, ст. 25.
- 62 Там же, ст. 41.
- 63 Содружество Доминики, Закон Доминики об устойчивости к изменению климата (2018 г.), ст. 2. и ст. 11.
- 64 Там же, в соответствии с этим законом «(4) АОКУД должно обеспечивать общедоступный мониторинг прогресса реализации проектов в режиме онлайн и с помощью прочих методов».
- 65 Республика Фиджи, Национальный закон об управлении рисками бедствий (законопроект) (2019 г.), ст. 4 (с).
- 66 Правительство Кении, Закон об изменении климата (2016 г.), ст. 19. ПКРО — это пятилетние программы развития, которые сосредоточены на улучшении условий жизни за счет вовлечения граждан и создания благоприятных условий для мобилизации и устойчивого использования ресурсов в округах.
- 67 См. GIDRM и DILG-LGA, Отчет о состоянии дел в сфере АИК и режиму планирования и финансирования СРБ на Филиппинах — проведение оценки, июнь 2019 г., с. 3, в архиве автора.
- 68 Правительство Филиппин, «Закон Филиппин об изменении климата» (2009 г.), раздел 14. Органы местного самоуправления призваны регулярно обновлять такие планы, чтобы отражать изменения в социальных, экономических и экологических местных условиях.
- 69 Правительство Филиппин, Правила применения (№ 57), Раздел 4.
- 70 Национальные агентства поддержали эту деятельность посредством разработки руководящих инструментов с целями наращивания потенциала по интеграции АИК-СРБУ. См., например, «Руководство для местных органов власти по разработке плана действий в отношении локального изменения климата» (2017 г.). Тем не менее, ОЭСР (№ 1) отмечает, что «огромное количество требований часто приводит к низкому усвоению руководящих принципов, исходящих с национального уровня» (44) и что, МОВ являются автономными организациями, и «к ним не применяются санкции, если они не могут выполнять поставленные перед ними планы» (с. 151).
- 71 См. <https://media.ifrc.org/ifrc/2018/04/17/project-launches-caribbean-build-climate-resilience-using-nature-reduce-risks/> и <https://coastalresilience.org/project/resilient-islands/>. Например, карты позволят пользователям рассчитать степень физической защиты, которую обеспечивают здоровые рифы или мангровые леса при возможных сценариях затопления, и выбрать область окружающей среды для восстановления.
- 72 На момент подготовки отчета законопроект все еще находится на стадии рассмотрения национальным парламентом.
- 73 Содружество Доминики, Законопроект о комплексном управлении бедствиями (2019 г.), ст. 12 (е) i и ii.
- 74 См., например, Национальную инициативу по посадке деревьев «Корни», предусмотренную ПКУВ, в рамках которой к декабрю 2020 года планировалось посадить 1 миллион деревьев (с. 83).
- 75 Содружество Доминики, Национальная стратегия повышения устойчивости (2018 г.), сс. 86–88.
- 76 См. Национальный план действий правительства Кении в области изменения климата на 2018–2022 гг. (2018 г.) сс. 21, 33–34. Фонды борьбы с изменением климата (ФБИК) работают через установленные правительством системы планирования и составления бюджета и будут связаны с Фондом борьбы с изменением климата, созданным в соответствии с Законом об изменении климата (2016 г.).
- 77 См. Ханна Рид и Виктор Оринди, Экосистемные подходы к адаптации: укрепление фактологической базы и обеспечение информации для формирования политик. Результаты исследований, проведенных в рамках проекта «Помощь округам в Кении для учета изменения климата в процессе развития и обеспечения доступа к климатическому финансированию», МИОСР (2018 г.); Джон Ньянгена, Клэр Стотт, Адано Варио, «Финансирование в целях повышения устойчивости и экосистемной адаптации в Кении. Сравнительное исследование местных и национальных фондов», Консорциум по адаптации (июль 2017 г.) с. 26; Флоренс Крик, Сед Хессе, Виктор Оринди, Мумина Боная и Джейн Киру, «Предоставление климатического финансирования на местном уровне для поддержки адаптации: опыт окружных фондов борьбы с изменением климата в Кении», Консорциум по адаптации (2019 г.) сс. 12–13.



Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) — крупнейшая в мире гуманитарная сеть, в которую **входят 192 Национальных общества Красного Креста и Красного Полумесяца** и около **14 миллионов добровольцев**. Наши волонтеры работают в сообществах до, во время и после кризиса или бедствия. Мы работаем в самых труднодоступных и сложных условиях, спасая жизни и поощряя сохранение человеческого достоинства. Мы поддерживаем сообщества, чтобы они стали сильнее и устойчивее там, где люди могут вести безопасный и здоровый образ жизни и иметь возможности для процветания.