Справочник по законодательству и снижению риска бедствий

Международная федерация
Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
www.ifrc.org Спасаем жизни, меняем умы

UNDP
Полноправные люди.
Устойчивые страны.

О Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) — это крупнейшая в мире волонтерская гуманитарная сеть. Благодаря 189 национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца по всему миру мы работаем в каждом сообществе, ежегодно охватывая 160,7 миллионов человек, посредством долгосрочных проектов и программ развития, а также 110 миллионов человек программами экстренной помощи при бедствиях и первоначальном восстановлении. Мы принимаем необходимые меры до, во время и после бедствий и чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, чтобы удовлетворить нужды уязвимых групп населения и улучшить их качество жизни. Мы делаем это беспристрастно независимо от национальности, расы, пола, религиозных убеждений, класса и политических взглядов того или иного общества.

Руководствуясь *Стратегией 2020*, наш общий план действий по решению основных гуманитарных проблем и проблем развития этого десятилетия — спасть жизни и менять умы.

Наша сила заключается в нашей сети добровольцев, в нашем опыте работы в сообществах, а также в нашей независимости и нейтральности. Мы работаем над улучшением гуманитарных стандартов, являясь партнерами по развитию и своевременному реагированию на бедствия. Мы убеждаем лиц, принимающих решения, всегда действовать в интересах уязвимых групп населения. В результате мы создаем здоровые и безопасные сообщества, сокращаем уровень уязвимости, повышаем устойчивость и способствуем культуре мира во всем мире.

Международная федерация
Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная федерация

Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

П/я 303
Швейцария, CH-1211, Женева 19
Тел.: +41 22 730 42 22

О Программе развития Организации Объединенных Наций

ПРООН сотрудничает с людьми из всех слоев общества, участвуя в национальном строительстве с целью помочь странам противостоять кризисам, обеспечивать и поддерживать развитие для всеобщего улучшения качества жизни. Осуществляя свою деятельность в более чем 170 странах и регионах, мы применяем мировой опыт и понимание местных условий для содействия расширению прав и возможностей людей и укреплению способности стран противостоять негативным явлениям. Подробнее на сайте *www.ifc.org.* Вы также можете связаться с нами через *Facebook, Flickr, Instagram, LinkedIn, Twitter, Pinterest* и *YouTube.*

Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Программа развития Организации Объединенных Наций
Нью Йорк, штат Нью Йорк
10017, Уан Юнайтед Нейшнз Плаза
www.undp.org

© Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программа развития Организации Объединенных Наций, Женева, 2015 г.

Копии всего или части данного документа могут использоваться для некоммерческих целей при условии указания источника. Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программа развития Организации Объединенных Наций будут рады получить подробности о таком использовании документа. Запросы на использование и распространение материалов в коммерческих целях необходимо направлять в Международную федерацию по адресу disaster.law@ifrc.org

Мнения и рекомендации, представленные в данном исследовании, не обязательно отражают официальную политику МФОКК и КП или ПРООН. Используемые обозначения не подразумевают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса территории или ее властей.

Фотография на обложке: 25 апреля 2015 года город Чаутара провинции Синдхупалчок (Непал) пострадал от первого землетрясения, а 12 мая второе землетрясение, эпицентр которого находится поблизости, нанесло еще один сокрушительный удар городу. Митхила Джаривала / МФОКК и КП

Справочник по законодательству и снижению риска бедствий

Содержание

Благодарности 3

Предисловие 4

Краткий обзор 5

Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий 6

Термины 7

Сокращения 8

1. Введение 9

2. Цель справочника 10

3. Исходные данные 11

4. Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий 13

4.1 Что такое контрольный список? 13

4.2 Для чего нужен контрольный список? 13

5. Глобальные стандарты в области законодательства и СРБ 16

6. Пересмотр законодательства и процесс реформирования 17

6.1 Триггеры для пересмотра законодательства 17

6.2 Ключевые этапы процесса 19

6.3 Полученный опыт 28

7. Руководство по использованию Контрольного списка для законодательства и СРБ 30

8. Заключение 70

Приложение 1: Дополнительные справочные материалы 71

Приложение 2: Шаблон формы оценки 74

Приложение 3: Консультации по Контрольному списку для законодательства и СРБ 76

Благодарности

Данный справочник подготовлен в рамках совместной инициативы Международной федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Основные авторы справочника: Тесса Келли и Элис Гинан. Редактор: Кори Собел. Технические рекомендации предоставили Анжелика Планиц и Раджив Иссар (ПРООН) и Дэвид Фишер (МФОКК и КП).

Ценные отзывы были предоставлены рецензентами, в их числе: Армен Чилингарян, Габриэль Эмери, Марисол Эстрелла, Сиобан Форан, Титус Кууюор, Прамод Кумар Мишра, Кармен Монтсеррат Ровало Отеро, Эндрю Рейн, Карла Тейлор, Виктория Стодарт и Марко Тоскана Ривальта.

Выражаем благодарность страновым офисам ПРООН в Армении, Бутане, Грузии, Индонезии, Филиппинах, Уганде, Вьетнаме, а также Тихоокеанскому центру ПРООН за вклад в разработку 6-й части данного справочника, посвященной опыту, полученному по результатам пересмотра законодательства стран.

7-я часть данного справочника в значительной степени основана на отчете МФОКК и КП/ПРООН «*Эффективное законодательство и регулирование в области снижения риска бедствий: многострановое исследование*» (2014 г.), за которое мы выражаем благодарность его основному автору Мэри Пикард. В подготовке справочника также использовались предложения, полученные входе консультационных сессий и встреч, проведенных по вопросам *Контрольного списка для законодательства и снижения риска бедствий* (см. Приложение 3), а также отзывы, полученные в ходе его пилотного тестирования. В этой связи МФОКК и КП и ПРООН выражают благодарность Национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца, страновым отделениям ПРООН и правительствам стран, участвовавших в экспериментальном применении *Контрольного списка для законодательства и снижения риска бедствий*, а именно Индонезии, Островов Кука, Туниса, Египта, Монголии, Колумбии, Сенегала, Кот-д'Ивуара, Армении, Нигерии, Италии, Маврикия, Мадагаскара и Лаоса.

Создание справочника стало возможным благодаря щедрой поддержке Департамента Европейской комиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите, Норвежского Красного Креста, Швейцарского агентства по вопросам развития и сотрудничества, Австралийского Красного Креста и ПРООН.

Предисловие

2015 год станет знаменательным годом в плане обеспечения глобальных обязательств по устранению рисков и уязвимостей, с которыми сталкиваются малоимущие и маргинализированные слои населения. Принятие *Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий*, запуск Целей устойчивого развития и нового глобального соглашения об изменении климата, которое, запланировано к подписанию в декабре 2015 года, окажут глубокое и далеко идущее влияние на нашу способность снижать риск бедствий. Забегая вперед, наша общая задача состоит в том, чтобы эти события и достигнутый глобальный консенсус были воплощены в значимые действия, поскольку единственная истинная мера успеха — это влияние, оказываемое на местном уровне в затронутых сообществах по всему миру.

Для достижения этих целей странам потребуются эффективные механизмы управления, как на национальном, так и на местном уровне, которые будет способны прогнозировать новые риски, управлять и в конечном счете сокращать множественные комплексные риски. Это центральный пункт *Сендайской рамочной программы*, в которой уделяется первоочередное внимание государственному руководству по управлению риском бедствий и содержится призыв к странам пересмотреть и улучшить свою национальную законодательную базу, чтобы обеспечить интеграцию вопросов снижения риска бедствий (СРБ) во всех секторах.

Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) совместно разработали *Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий* (Контрольный список) и данный Справочник к нему. Эти инструменты нацелены на предоставление практических рекомендаций законодателям, должностным лицам и практикам о том, как пересматривать и улучшать законы и постановления, чтобы обеспечить приоритетность вопросов СРБ во всех секторах и на всех уровнях с четким определением полномочий и рамок подотчетности. Контрольный список и Справочник являются результатом более чем трехлетнего комплексного исследования передового опыта и уроков, извлеченных при разработке и реализации законодательства по СРБ во всем мире.

Мы считаем, что прочная правовая база для управления рисками и их снижения будет подкреплять усилия по решению стоящих перед нами задач. Правовая база, учитывающая риски, к примеру, может стать решающим фактором в том, будут ли определенные здания устойчивым, в то время как другие превратятся в груду камней под воздействием природной угрозы. Будет ли один район в безопасности, пока другой подвергается разрушительному наводнению. Сможет ли один ребенок защитить себя в случае бедствия, пока другой не будет знать, как добраться до безопасного места.

Мы надеемся продолжить работу в партнерстве с правительствами и всеми другими заинтересованными сторонами для поддержки усилий по укреплению законодательства и снижению рисков, с которыми все еще сталкивается слишком много людей.

Эльхадж Ас Си
Генеральный секретарь
Международной федерации
Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Хелен Кларк
Администратор
Программа развития Организации Объединенных Наций

Краткое содержание

Законы и постановления служат основой для развития устойчивости сообществ. Они необходимы для снижения существующих рисков, связанных с природными угрозами, предотвращения возникновения новых рисков и повышения безопасности людей. В 2005 году в *Хиогской рамочной программе действий по повышению устойчивости государств и общин к бедствиям на 2005–2015 годы* была подчеркнута важная роль законодательства в поддержке снижения риска бедствий (СРБ). Ее важность была еще раз подтверждена в марте 2015 года в *Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы* (Сендайская рамочная программа), в которой содержится призыв вновь сосредоточить внимание на анализе и укреплении правовой базы. В связи с этими международными документами многие страны принялись усиливать национальную законодательную базу в сфере СРБ. При этом они задались вопросом: что должны включать качественные законы о снижении риска бедствий?

Отвечая на этот вопрос, Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программа развития Организации Объединенных Наций провели углубленное исследование продолжительностью более двух лет и в 2014 году запустили подготовку *многостранового отчета «Эффективное законодательство и нормативное регулирование в области снижения риска бедствий».* Используя результаты этого исследования и идеи, полученные в результате всесторонних консультаций с заинтересованными сторонами, Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программа развития Организации Объединенных Наций разработали новое практическое руководство в этой области права: *Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий* (Контрольный список).

Этот документ представляет собой список из 10 приоритетных вопросов, которые законодатели, официальные лица, практики и те, кто их поддерживает, должны рассмотреть, чтобы обеспечить наилучшую законодательную поддержку в сфере СРБ. Он охватывает не только специальные законы об управлении рисками бедствий (УРБ), но и другие отраслевые законы и постановления, охватывающие такие вопросы, как управление окружающей средой, земельными и природными ресурсами, которые имеют решающее значение для безопасности и устойчивости зданий.

Цель Контрольного списка также состоит в обеспечении более комплексного подхода к СРБ путем включения вопросов изменения климата и устойчивого развития в процесс пересмотра законодательства. Контрольный список уделяет основное внимание бедствиям, возникающим в результате природных угроз, и не охватывает конкретные аспекты, связанные с промышленными авариями, чрезвычайными ситуациями в области общественного здравоохранения и повсеместными проявлениями насилия.

Справочник по законодательству и снижению риска бедствий (Справочник) был разработан для предоставления рекомендаций по использованию Контрольного списка, пересмотра соответствующего законодательства и проведения реформ. Хотя методологию применения Контрольного списка необходимо адаптировать к условиям каждой страны и соответствующим потребностям, Справочник разработан в качестве общего руководства по ключевым шагам, которые следует учитывать. В Части 6 объясняется, как Контрольный список можно применять в процессе углубленного реформирования законодательства, при этом в качестве обоснования этих рекомендаций используются примеры из опыта различных стран. Тем не менее, Контрольный список можно использовать на различных платформах, семинарах и инициативах, а также для определения того, в первую очередь, необходим ли комплексный пересмотр законодательства. Комитеты по УРБ, проектные группы и программы, направленные на снижение риска бедствий и повышение устойчивости, также могут использовать контрольный список в своей деятельности.

Часть 7 содержит руководство по использованию Контрольного списка при изучении и анализе соответствующих национальных законов и постановлений. В ней приведены дополнительные подробные объяснения и вопросы для рассмотрения, рекомендации по предоставлению ответов на вопросы, примеры передовой практики и ссылки на стандарты, установленные Сендайской рамочной программой. Список материалов для дальнейшего изучения по каждому вопросу приведен в Приложении 1.

Справочник и Контрольный список призваны помочь странам определить сильные стороны и пробелы в действующей правовой базе по СРБ, выявить сферы, где может потребоваться больший акцент на осуществлении и обеспечении соблюдения такого законодательства, а также определить необходимость разработки нового или внесения поправок в действующее законодательство. Кроме того, ожидается, что процесс объединения этих заинтересованных сторон в рамках всеобщего диалога с целью ответить на вопросы Контрольного списка будет способствовать более эффективному внедрению прочной правовой основы для СРБ.

Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий

1. Существует ли в вашей стране специальный закон об управлении рисками бедствий, в котором первоочередное внимание уделяется снижению риска бедствий и который адаптирован к условиям вашей страны?
2. Устанавливают ли законы вашей страны четкие роли и обязанности в отношении снижения риска для всех соответствующих учреждений от национального уровня до местного?
3. Предусматривают ли законы вашей страны выделение достаточного объема ресурсов на осуществление деятельности, направленной на снижение риска бедствий?
4. Включают ли соответствующие отраслевые законы вашей страны положения, направленные на снижение существующих рисков и недопущение возникновения новых рисков?
5. Устанавливают ли законы вашей страны четкие процедуры и обязанности по проведению оценки рисков и обеспечивают ли учет информации о рисках в процессах разработки?
6. Предусматривают ли законы вашей страны четкие процедуры и обязанности по раннему предупреждению?
7. Требуют ли законы вашей страны осуществления мероприятий в области образования, обучения и повышения осведомленности населения в целях содействия продвижению подхода к снижению риска бедствий, предусматривающего участие всех слоев общества?
8. Обеспечивают ли законы вашей страны участие всех соответствующих заинтересованных сторон, включая гражданское общество, частный сектор, научно-исследовательские учреждения и сообщества, в процессах принятия решений и осуществления мероприятий по снижению риска?
9. В достаточной ли мере учитываются в законах вашей страны гендерные аспекты и особые потребности уязвимых категорий лиц?
10. Предусматривают ли законы вашей страны надлежащие механизмы, обеспечивающие выполнение обязанностей и защиту прав?

Терминология

Следующие рабочие определения взяты из *терминологической базы Управления Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (2009 г.)* и *Краткого обзора ПРООН: управление риском бедствий (2013 г.).*

Бедствие — это серьезное нарушение функционирования какого-либо сообщества или общества, приводящее к массовым людским, материальным, экономическим или экологическим потерям, с которыми пострадавшее сообщество или общество не в состоянии справиться собственными силами.

Риск бедствий — потенциальные человеческие жертвы, потеря здоровья, утрата источников средств к существованию, активов и служб в результате бедствия, которые могут произойти с конкретным сообществом или обществом в будущем. Таким образом, для целей настоящего Справочника бедствия понимаются как результат условий, сопряженных с риском.

Управление рисками бедствий — способ координирования действий государственных органов и их служащих, СМИ, частного сектора и гражданского общества на общинном, национальном и региональном уровнях с целью управления рисками, связанными с бедствиями и изменением климата, и их снижения. Это понятие охватывает механизмы, институты и процессы, позволяющие гражданам выражать свои интересы, осуществлять свои законные права и обязанности и урегулировать разногласия.

Управление риском бедствий представляет собой систематический процесс использования административных директив, организаций, а также операционных навыков и возможностей для реализации стратегий, политики и повышения потенциала противодействия в целях снижения негативного влияния опасностей и вероятности возникновения бедствий. УРБ направлено на предотвращение, смягчение или перенаправление негативного воздействия опасных явлений посредством мер профилактики, смягчения последствий и обеспечения готовности.

Для целей настоящего Руководства управление рисками бедствий включает как управление бедствиями (УБ) (т. е. процессы обеспечения готовности, реагирования на них и восстановления после бедствий), так и снижение риска бедствий (СРБ) (т. е. *упреждающие* процессы, которые направлены на снижение или контролирование уровней существующего риска бедствий и которые также могут быть включены в процесс восстановления после бедствия). Под системами или механизмами управления риском бедствий понимаются правовые, политические, административные и институциональные рамки, созданные в стране для скоординированного и систематического УРБ.

Снижение риска бедствий относится к концепции и практике снижения риска бедствий посредством систематических усилий по анализу причинных факторов бедствий и управлению ими, в том числе путем уменьшения подверженности опасностям, снижения уязвимости людей и имущества, разумного управления земельными ресурсами и окружающей средой, а также повышения уровня готовности к неблагоприятным событиям.

Закон об управлении риском бедствий для целей настоящего Справочника означает национальный закон страны, который устанавливает обязанности, приоритеты и институциональные рамки непосредственно для УРБ, независимо от терминов, используемых в названии закона или в его переводе.

Сокращения

СПБЛЧС	Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций
АТЭС	Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
BAKORNAS	*Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana,* ранее Национальный координационный совет Индонезии по борьбе с бедствиями
BAPPENAS	*Badan Perencanaan Pembangunan Nasional,* Министерство планирования национального развития Индонезии
BNPB	*Badan Nasional Penanggulangan Bencana*, Национальный совет Индонезии по управлению бедствиями
Контрольный список	*Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий* (МФОКК и КП и ПРООН, 2015 г.)
СРБ	Снижение риска бедствий
УРБ	Управление риском бедствий
Отчет по законодательству в сфере СРБ	*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет* (МФОКК и КП и ПРООН, 2014 г.)
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
СРП	Система раннего предупреждения
ХРПД	*Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин*
Руководящие принципы МЗРБ	*Руководство по содействию и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении*
МФОКК и КП	Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
ИОУБ	Индонезийское общество по управлению бедствиями
НССРБУ	Филиппинский Национальный совет по снижению риска бедствий и управлению ими
НПСРБУ	*Филиппинский Национальный план снижения риска бедствий и управления ими*
НПО	Неправительственная организация
Сендайская рамочная программа	*Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы*
ПРООН	Программа развития ООН
МСУОБ ООН	Международная стратегия ООН по уменьшению опасности бедствий

1. Введение

Бедствия, вызванные опасными природными явлениями, в настоящий момент представляют собой одну из самых серьезных угроз безопасности человека и устойчивому развитию. За последнее десятилетие в результате бедствий погибло около 75 000 человек, пострадали почти 200 миллионов человек [1], а сопутствующие расходы составили в среднем 162,2 миллиарда долларов США в год.[2]

Законы могут быть мощным инструментом для снижения риска бедствий, предотвращения возникновения новых рисков и повышения безопасности сообществ. Например, во Вьетнаме в дельте Меконга принятие правовых и политических рамок, касающихся строительных работ (например, постройка плотин, дренажных систем и безопасных укрытий), в сочетании с неструктурными мерами (такими как повышение осведомленности и обучение, своевременная эвакуация и переселение с учетом оценки рисков) привело к снижению количества погибших от наводнений за 10-летний период с 600 до 60 человек.

Законы могут устанавливать полномочия для структур, отвечающих за управление риском бедствий (УРБ), и институтов развития, а также признавать роли и обязанности других соответствующих субъектов. При этом они могут стимулировать участие в снижении рисков и усилить ответственность за формирование факторов риска среди субъектов государственного и частного секторов. Они также могут содействовать участию заинтересованных сторон (гражданского общества, частного сектора, сообществ и уязвимых групп) в принятии решений по УРБ. Это может способствовать увеличению потока инвестиций в снижение риска бедствий и сокращению случаев формирования факторов риска членами общества, что позволит защитить людей и источники средств к существованию от воздействия природных угроз.

Роль нормативно-правовой базы в создании благоприятных условий для снижения риска бедствий (СРБ) была признана 168 государствами-членами ООН, когда они приняли *Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 годы (ХПРД) «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин»*. Через десять лет роли нормативно-правовой базы стали придавать еще большее значение, что было отражено в *Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы* (Сендайская рамочная программа). Сендайская рамочная программа включает «укрепление государственного управления риском бедствий в целях снижения риска бедствий» среди четырех «Приоритетных направлений деятельности». Первым шагом к продвижению более эффективного государственного управления для снижения риска бедствий (СРБ) является совершенствование соответствующих законов и нормативных актов, а также более строгое их выполнение.

Однако несмотря на важные достижения в плане понимания риска бедствий и путей решения этой проблемы, законодатели не получили достаточно информации о том, как наилучшим образом использовать правовую базу для этой цели. Невозможность разработки универсального подхода становится очевидной, учитывая сложность вопроса и сильную зависимость от контекста. При этом законодатели могут использовать примеры стран, приведенные в этом справочнике, чтобы обеспечить полное соответствие национальной нормативно-правовой базы имеющемуся потенциалу по снижению риска бедствий.

1 Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Доклад о мировых катастрофах* (2015 г.), Приложение «Данные о бедствиях», стр. 216–218.

2 *Там же.*

2. Цель справочника

Справочник по законодательству и снижению риска бедствий (Справочник) был разработан для предоставления рекомендаций по использованию *Контрольного списка для законодательства и снижения риска бедствий* (Контрольный список) — инструмента оценки уровня соответствия нормативно-правовой базы страны ее потенциалу в сфере СРБ. Контрольный список был разработан Международной федерацией Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (ИФОКК и КП) и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) на основе трехлетних исследований и консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами.

Справочник дополняет Контрольный список объяснениями по каждому вопросу для оценки и связанным «вопросам для рассмотрения», а также содержит ряд предложений о том, как проводить пересмотр законодательства с использованием Контрольного списка. В нем также содержится справочная информация о выводах исследования МФОКК и КП и ПРООН, соответствующих стандартах, установленных Сендайской рамочной программой, и опыте, полученном в процессе пересмотра законодательства по всему миру.

Мы надеемся, что представители национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и страновых офисов ПРООН сочтут это руководство полезным при оказании поддержки соответствующим должностным лицам в подготовке и проведении структурированных дискуссий о законодательстве и СРБ в соответствии с требованиями 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Прочим пользователям Справочника, в том числе государственным должностным лицам, парламентариям и законодателям, представителям гражданского общества и научно-исследовательских кругов, также настоятельно рекомендуется использовать Справочник и Контрольный список.

3. История вопроса

В ноябре 2011 года государства-участники Женевских конвенций приняли Резолюцию 7 на 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, которая призывает государства пересмотреть существующую законодательную базу для устранения основных пробелов в сфере СРБ (при поддержке национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, МФОКК и КП, ПРООН и других партнеров). В резолюции также приводится рекомендация для стран о необходимости оценить то, насколько в их законах учитываются вопросы СРБ (в том числе через распределение ресурсов и подотчетность), вовлекаются ли в решение этих вопросов сообщества, гражданское общество и частный сектор, а также способствуют ли они внедрению правил планирования землепользования и строительных норм.

Участники из Нигерии оценивают свою правовую базу с помощью Контрольного списка.

В связи с увеличением числа обращений о предоставлении поддержки от ряда национальных правительств в 2012 году МФОКК и КП и ПРООН выступили с совместной инициативой по содействию в целях укрепления внутреннего законодательства в сфере СРБ. Первым шагом было создание доказательной базы для разработки и пересмотра нормативно-правовой базы. Для этого были проведены аналитические обзоры нормативно-правовой базы 31 страны и углубленные тематические исследования 14 из них. «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет*» (Отчет по законодательству в сфере СРБ) был выпущен в июне 2014 года.

В отчете отмечается, что в мире был достигнут значительный прогресс в обновлении и принятии национальных законов об управлении риском бедствий, что позволит сделать больший акцент на вопросах СРБ. Эти усилия помогли привлечь больше внимания к проблеме СРБ на национальном уровне. В то же время в отчете отмечается наличие пробелов и проблем в применении нормативно-правовой базы, которые свойственны для многих стран. Эти пробелы включают: распределение существенных юридических полномочий или ответственности за снижение риска бедствий среди местных властей без необходимого финансирования или возможностей; упущенные возможности для обеспечения участия сообществ, женщин, уязвимых групп и гражданского общества в процессах принятия решений; отсутствие учета риска природных угроз в правилах и положениях, касающихся вопросов развития и окружающей среды (в частности, опасностей, связанных с землепользованием, разрешениями на строительство, охраной окружающей среды и управлением природными ресурсами). В отчете также отмечаются выявленные серьезные проблемы с применением действующих законов и малое количество официальных механизмов для обеспечения подотчетности и соблюдения норм.

В подготовке Контрольного списка использовались результаты сводного отчета и тематических исследований, а также мнения и опыт заинтересованных сторон, полученные в ходе проведения десяти консультаций на региональном и глобальном уровнях (полный список проведенных консультаций приведен в Приложении 3). Пилотная версия Контрольного списка была представлена на Всемирной конференции по снижению риска бедствий в Сендае (Япония) в марте 2015 года, а в преддверии 32-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в декабре 2015 года была выпущена финальная версия.

Пилотный период применения Контрольного списка начался в марте 2015 года. В течение этого времени были реализованы инициативы на уровне стран и проведены дополнительные консультации и исследования, посвященные урокам, полученным в процессе осуществления законодательных реформ. В рамках инициатив на страновом уровне осуществлялась поддержка заинтересованных правительств, национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также страновых офисов ПРООН по вопросам начала использования Контрольного списка. Способы применения Контрольного списка отличались от страны к стране. Например, Индонезия, Острова Кука, Тунис, Египет, Монголия, Колумбия, Сенегал и Кот-д'Ивуар использовали Контрольный список в качестве руководства при реализации проектов углубленных правовых исследований, которые будут в последующем обсуждаться и рассматриваться в рамках диалога с участием многих заинтересованных сторон. Другие страны, такие как Армения, Нигерия, Италия, Маврикий, Мадагаскар и Лаосская Народно-Демократическая Республика, использовали Контрольный список при проведении семинаров в качестве основы для первоначального обсуждения существующей нормативно-правовой базы и определения приоритетных вопросов для своей страны с точки зрения законодательной реформы в отношении СРБ. Мадагаскар, Маврикий, Восточный Тимор и Монголия использовали Контрольный список для анализа и совершенствования соответствующих проектов национальных законов об управлении риском бедствий.

Консультации, которые проводились в течение пилотного периода, организовывались на страновом, региональном и глобальном уровнях в целях изучения мнений представителей национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, государственных ведомств, региональных учреждений, неправительственных организаций (НПО), академических кругов, частного сектора, ООН и технических экспертов/консультантов. В то же время было инициировано дополнительное исследование для учета опыта и рекомендаций представителей более чем 10 стран, в которых в недавнем времени были реализованы законодательные реформы. Отзывы и мнения, полученные в ходе проведения страновых инициатив, дополнительных консультаций и исследований, помогли составить окончательный вариант Контрольного списка и разработать данный Справочник.

МФОКК и КП и ПРООН стремятся поддерживать партнерские отношения посредством инициатив по наращиванию потенциала (таких как ежегодные краткосрочные курсы по законодательству о бедствиях и оказание поддержки правительствам при применении Контрольного списка и Справочника при пересмотре нормативно-правовой базы с целью приоритизации вопросов СРБ). Планируется также дополнить этот Справочник контрольным списком по вопросам реагирования и восстановления.

4. Контрольный список для законодательства и снижения риска бедствий

4.1 Что такое Контрольный список?

Контрольный список содержит 10 ключевых вопросов, которые законодатели, исполнительные органы и лица, поддерживающие их, должны рассмотреть, чтобы национальные законы обеспечивали наилучшую поддержку СРБ. Он охватывает не только специальные законы по УРБ, но и другие отраслевые законы и постановления, которые имеют решающее значение для обеспечения безопасности и устойчивости, например, касающиеся управления земельными и природными ресурсами.

Контрольный список предназначен для:

1. Обеспечения упрощенного способа обсуждения вопросов, которые порой воспринимаются как весьма сложные.
2. Использования в качестве инструмента оценки с целью осуществлять руководство процессом пересмотра национальных и местных законов и нормативных актов.
3. Предоставления рекомендаций о том, как привести национальную правовую базу в соответствие с существующими международными стандартами, в частности, с Сендайской рамочной программой.

Цель контрольного списка также состоит в обеспечении более комплексного подхода к СРБ с учетом изменения климата и устойчивого развития. Акцент в списке сделан преимущественно на бедствиях, возникающих в результате природных угроз, при этом он напрямую не охватывает события, связанные с промышленными авариями, чрезвычайными обстоятельствами в области общественного здравоохранения и ситуациями широкомасштабного проявления насилия.

Также важно признать, что многие страны стремятся рассмотреть различные аспекты вопросов, обозначенных в контрольном списке, с помощью политики, планов и стратегий, не затрагивая законы или нормативные акты. Взаимосвязь между политикой и законодательством по СРБ сложна и может отличаться в зависимости от страны. В некоторых случаях политика задает направление правовой реформы; в других случаях политики, стратегии или планы используются для конкретизации общих директив, описанных в законе.[3] Документы, не имеющие обязательной силы, часто бывают более гибкими и в них легче вносить изменения, чем в законы, но также верно и то, что часто для создания сильных институтов, обеспечения выделения ресурсов и конкретизации ролей и обязанностей требуются твердые юридические полномочия. Таким образом, дополнительное использование закона и политики часто может оказаться довольно эффективным. По этим причинам ответы на вопросы контрольного списка об адекватности законов также потребуют пересмотра соответствующих политик или стратегий, что позволит определить, способны ли они решить обозначенные проблемы и могут ли улучшить реализацию за счет более сильной правовой поддержки.

4.2 Для чего нужен контрольный список?

В Сендайской рамочной программе содержится призыв к ряду важных действий по укреплению нормативно-правовой базы (см. Вставка далее). Контрольный список разработан для поддержки выполнения обязательств, взятых в рамках Сендайской рамочной программы. В частности, применение контрольного списка поможет странам определить:

Сильные стороны и пробелы в нормативно-правовой базе

Следует ли уделять больше внимания **реализации**

Требуется ли **разработка проектов законов или пересмотр** законодательства

3 МФОКК и КП и ПРООН, *Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет* (2014 г.), стр. 20.

Что в Сендайской рамочной программе говорится о законах и постановлениях?

В ней говорится о важности следующего:

27 (a) *Актуализация вопросов снижения риска бедствий и их интеграция во все секторы, а также пересмотр и содействие обеспечению согласованности и дальнейшему развитию, когда это может быть целесообразным, национальных и местных рамок законов, нормативных актов и государственной политики, которые, путем определения ролей и обязанностей, обеспечивают руководство деятельностью государственного и частного секторов в следующих направлениях: (i) снижение риска бедствий в работе служб и объектов инфраструктуры, принадлежащих государству, находящихся под его управлением или надзором; (ii) поощрение и предоставление стимулов к действиям для отдельных лиц, домашних хозяйств, сообществ и предприятий в соответствующих случаях; (iii) усиление соответствующих механизмов и инициатив по обеспечению прозрачности деятельности в области снижения риска бедствий, к числу которых могут относиться финансовые стимулы, инициативы по повышению осведомленности и обучению общественности, требования к отчетности, а также правовые и административные меры; и (iv) создание координационных и организационных структур;*

27 (d) *Поощрение создания необходимых механизмов и стимулов для обеспечения высокого уровня соблюдения существующих положений отраслевых законов и нормативных актов в отношении повышения безопасности, в том числе тех, которые касаются землепользования и градостроительного планирования, строительных норм, управления окружающей средой и ресурсами, а также стандартов здравоохранения и безопасности, и их обновление, когда это может быть необходимым, чтобы должное внимание уделялось управлению риском бедствий;*

27 (f) *Четкое определение ролей и назначение задач, в зависимости от обстоятельств, для представителей сообществ в рамках учреждений, ответственных за управление риском бедствий, и процессов принятия решений с использованием соответствующих правовых рамок, а также проведение всесторонних консультаций с участием общественности и сообществ во время разработки таких законов и нормативных актов в поддержку их реализации;*

27 (i) *Поощрение парламентариев поддерживать реализацию мер по снижению риска бедствий путем разработки соответствующих новых законов или внесения поправок в существующие законы и определения бюджетных ассигнований;*

30 (a) *выделение необходимых ресурсов, в том числе финансовых и логистических, в установленном порядке на всех уровнях управления в целях разработки и осуществления стратегий, политики, планов, законов и нормативных актов в области снижения риска бедствий во всех соответствующих секторах;*

33 (p) *Пересмотр и укрепление, при необходимости, национальных законов и процедур международного сотрудничества на основании Руководства по содействию и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствиях и международного содействия в первоначальном восстановлении*.

Процесс обсуждения и согласования вопросов контрольного списка может быть также важен, как и содержание ответов на эти вопросы. Учитывая многосекторальный и междисциплинарный характер СРБ, предоставление ответов на вопросы Контрольного списка потребуют участия ряда заинтересованных сторон, включая представителей правительства, гражданского общества и сообществ. Предполагается, что процесс объединения этих заинтересованных сторон с целью ответить на вопросы Контрольного списка будет способствовать достижению результатов в более долгосрочной перспективе, как объясняется в Части 6. Предполагаемые результаты использования Контрольного списка:

Анализ	Четкий обзор сильных сторон и пробелов в существующей правовой базе с точки зрения содержания законодательства и его применения.
Приоритеты	Определение приоритетных областей, в которых необходимо осуществлять работу, чтобы привести нормативно-правовую базу в соответствие с положениями Сендайской рамочной программы.
Диалог	Укрепление диалога и взаимопонимания между различными участниками процесса регулирования вопросов, касающихся СРБ.

Контрольный список призван обеспечить надлежащую интеграцию СРБ в правовые системы и соответствующую поддержку таких систем. Это не типовой закон, а скорее документ, направленный на анализ правовой базы. Рекомендации, представленные в контрольном списке, предназначены для оказания содействия в определении приоритетов в области СРБ в специальных законах по УРБ, а также в отраслевых законах. Эти две области законодательства имеют одинаково важное значение, и, как указано в вопросах Контрольного списка, ни один закон не способен полностью охватить все аспекты СРБ.

Методология применения контрольного списка должна быть адаптирована к условиям каждой страны и ее соответствующим потребностям. В Части 6 приводится руководство по использованию Контрольного списка в процессе углубленного реформирования законодательства и излагаются этапы такого процесса. Тем не менее, Контрольный список можно использовать в качестве начального шага при определении необходимости углубленного пересмотра законодательства. Комитеты по УРБ, проектные группы и программы, направленные на снижение риска бедствий и повышение устойчивости, также могут использовать контрольный список.

5. Глобальные стандарты в области законодательства и СРБ

От Хиого до Сендая: растущее признание важности законодательства в сфере снижения риска бедствий

Хиогская рамочная программа действий обратилась с призывом к государствам-участникам: «принять или, когда это необходимо, изменить законодательство в поддержку усилий по снижению риска бедствий, включая постановления и механизмы, которые поощряют соблюдение норм и создают стимулы для осуществления деятельности по снижению и смягчению рисков».[4] Она также призывает подписавшие стороны включить вопросы СРБ в строительные нормы и правила, а также в документы по городскому планированию, землепользованию и развитию сельских районов. В 2014 году по данным инструмента Мониторинга ХРДП более 120 стран провели правовые или политические реформы с момента принятия Хиогской рамочной программы действий.[5] Таким образом, хотя сама рамочная программа не имела обязательной юридической силы, она сыграла важную роль, побудив правительства стран к принятию законов и политик, механизмов и планов специально для СРБ. Согласно МСУОБ ООН, «такой прогресс представляет собой важный первый этап, перелом в мышлении, без которого вряд ли получится добиться значительных изменений. Это переход от антикризисного управления к упреждающему управлению рисками, их снижению и обеспечению безопасности».[6]

Однако некоторые из новых законодательных актов, принятию которых поспособствовала ХРПД, подверглись критике за недостаточную глубину (например, просто упоминание СРБ в существующих документах, ориентированных на меры реагирования). Аналогичным образом, в Отчете по законодательству в сфере СРБ указано, что большинство изученных в рамках исследования законов по-прежнему ориентированы в первую очередь на обеспечение готовности и реагирования. С другой стороны, некоторые более тщательно проработанные законы в сфере УРБ пострадали от некачественной реализации и правоприменения, отчасти из-за нереалистичных требований при недостаточном потенциале.

В то время как ХРПД уделяла особое внимание принятию специальных законов в сфере УРБ, Сендайская рамочная программа расширила охват, включив задачу обеспечения согласованности всей национальной правовой и политической основы и укрепления средств правоприменения, в том числе за счет целевого финансирования СРБ на всех уровнях управления. Несмотря на то, что ХРДП удалось побудить правительства принять законодательство, уделяющее приоритетное внимание СРБ, в ней очень мало говорится об обеспечении качества таких законов, в частности положений, которые касаются менее ощутимых аспектов государственного управления (таких как участие и подотчетность). Согласно Сендайской рамочной программе, государствам рекомендуется делегировать роли и обязанности представителям сообщества и проводить консультации с сообществом для разработки законов и постановлений в сфере УРБ. Сендайская рамочная программа также делает больший упор на создание механизмов подотчетности, особенно в сферах, где такие механизмы применяются весьма ограниченно во многих странах (включая землепользование и градостроительное планирование, строительные нормы, управление окружающей средой и ресурсами, а также стандарты здравоохранения и безопасности). С учетом этих различных аспектов законодательства и регулирования, Контрольный список предназначен для оказания поддержки государствам, заинтересованным в обеспечении соответствия их нормативно-правовой базы ключевым стандартам, установленным Сендайской рамочной программой.

4 *Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин*.

5 Инструмент мониторинга ХРПД позволяет странам отчитываться о достижении приоритетов ХРПД: *http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/national/*.

6 МСУОБ ООН, *Реализация Хиогской рамочной программы действий — Сводка по отчетам за 2007–2013 гг.*, стр. 4.

6. Пересмотр законодательства и процесс реформирования

Хотя Контрольный список может оказаться полезным для предварительного или неофициального обсуждения вопросов законодательства и СРБ, рекомендуется организовать более структурированный и долгосрочный процесс, в рамках которого заинтересованные стороны будут проявлять большую заинтересованность и степень участия. В этом разделе описываются некоторые общие триггеры для запуска пересмотра/реформирования законодательства и излагаются ключевые шаги для обеспечения эффективности этих процессов. Эти шаги основаны на примерах из ряда стран, которые приняли или в настоящее время находятся в процессе доработки новых законов или укрепления существующих правовых положений.

6.1 Триггеры для пересмотра законодательства

Перед тем, как начать процесс пересмотра законодательства по части СРБ, заинтересованные стороны могут изучить факторы, которые вызвали правовые реформы в других странах, и степень их актуальности для конкретного контекста.

Бедствия

Бедствия предоставляют возможность направить политическую волю, международную поддержку и общественное мнение на приоритизацию вопросов СРБ и ускорение широких административных и социальных изменений, необходимых для реформирования законодательства. Они также дают возможность изучить прошлый опыт, выявить несоответствия в существующих механизмах и определить факторы риска, которые, возможно, ранее не учитывались.[7]

Например, в **Индонезии** процесс реформирования законодательства в сфере УРБ был ускорен после цунами 2004 года в Индийском океане. Катастрофа стимулировала политическую волю, которая была необходима для продвижения работы по реформированию законодательства в сфере УРБ, содействия эффективному сотрудничеству между заинтересованными сторонами, мобилизации поддержки со стороны международного сообщества и обеспечения того, чтобы парламент уделял первоочередное внимание рассмотрению и принятию законопроекта. Совсем недавно землетрясение 2015 года в **Непале** вновь подчеркнуло необходимость ускорения реформирования национального законодательства в сфере УРБ.[8] Для многих землетрясение 2015 года продемонстрировало, что правовой режим не в полной мере решает жизненно важные вопросы снижения риска и что меры реагирования и обеспечения готовности, принятые Непалом, были недостаточными для борьбы с катастрофическими бедствиями, которые происходят в Непале с возрастающей регулярностью.

Крупные бедствия, происходящие в других странах, также могут привлечь политический интерес к обеспечению устойчивости национальных правовых механизмов по СРБ.

Процессы политических реформ

Процессы реформирования политического курса могут пробудить к преобразованию законодательства, даже в отсутствие каких-либо бедствий в недавнем прошлом. Например, в Грузии в настоящее время вопросы УРБ регулируются рядом различных актов, правительственных постановлений и положений отраслевых законов, которые были приняты в период с 1993 по 2014 год. Основным поводом для недавних изменений в системе УРБ страны стала серия крупных политических событий, произошедших с 2012 года: парламентские выборы, полное преобразование кабинета министров и несколько поправок к Конституции, в результате которых исполнительные полномочия были переданы от президента к премьер-министру.[9] Процесс пересмотра законодательства для разработки всеобъемлющего закона об УРБ в Грузии все еще находится на начальной стадии, но в 2014 году он

7 Существенный вклад в разработку этой главы внес обзор документации по процессам пересмотра законодательства нескольких стран в трех регионах. Азиатско-Тихоокеанский регион представлен лучше, поскольку его страны имеют долгую историю принятия законов в сфере УРБ.

8 Центр передового опыта в области управления бедствиями и гуманитарной помощи, *Справочное руководство по управлению бедствиями* Непал (2015 г.).

9 Кроме того, в соответствии с Соглашением об ассоциации с Европейским союзом, подписанным в 2014 году, Грузия приняла обязательство по приведению национального законодательства в ряде секторов в соответствие с законодательством Европейского союза и проведению необходимых реформ в установленные сроки.

уже привел к созданию подразделений по СРБ в Министерстве окружающей среды и охраны природных ресурсов и Министерстве регионального развития и инфраструктуры, включая внесение поправок в их юридические полномочия.

Международные и региональные соглашения

Процесс пересмотра законодательства на страновом уровне часто основывается на принятии международных соглашений и рамочных документов или запускается в связи с ними. ХРПД значительно повлияла на процессы пересмотра законодательства в **Бутане**, **Непале** и **Индии** (наряду с прочими странами), изложив основные принципы законов об УРБ, особенно в том, что касается создания специальных полномочий по финансированию, институциональных мандатов, включения СРБ в программы развития и перенаправления внимания от готовности и реагирования к снижению риска бедствий. Страны, подписавшие ХРПД, обязаны отчитываться о прогрессе по пяти приоритетным направлениям действий, включая обеспечение того, чтобы СРБ являлось национальным и местным приоритетом при наличии прочной институциональной базы для реализации.[10] Хиогская рамочная программа действий послужила важным инструментом защиты интересов гражданского общества и международных организаций, примером чему служат процессы пересмотра законодательства на **Филиппинах** и **во Вьетнаме**. Она также побудила доноров и партнеров по развитию выделить средства и определить приоритетность финансирования сферы СРБ и законодательных реформ в своих программах, как это было в случае с **Индонезией** и **Арменией**.

Недавнее принятие Сендайской рамочной программы открывает новые возможности в этом направлении и уже показывает положительные результаты. Например, эта программа повлияла на текущий процесс пересмотра законодательства в Индонезии, побудив соответствующие учреждения и заинтересованные стороны рассмотреть вопросы подотчетности, использование технологий и сектора, которые ранее не были охвачены (к примеру, туризм). Она также способствовала более широкому вовлечению определенных заинтересованных сторон, включая уязвимые группы и частный сектор.

Региональные соглашения и процессы также могут сыграть важную роль в стимулировании интереса. Например, на проведение текущего пересмотра законодательства в Индонезии повлияли аспекты реформирования в сфере УРБ, отмеченные на Конференции министров азиатских стран в 2012 и 2014 годах, а также *Соглашение (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций* (СПБЛЧС) от 2009 года. Аналогичным образом, на процесс пересмотра законодательства **во Вьетнаме** повлияли обязательства этой страны по региональным соглашениям Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и СПБЛЧС (в дополнение к ХРПД), которые стимулировали законодательные реформы для реализации различных аспектов УРБ.

Требование национальной структуры или политики

Часто первые попытки формализовать механизмы управления рисками предпринимаются посредством разработки всеобъемлющей национальной политики или структуры, которая устанавливает общие цели по УРБ и направляет национальные и местные усилия в этой сфере. Во многих случаях эти рамочные политики призывают к развитию или укреплению правовой основы для механизмов, институтов и ресурсов в сфере УРБ.

Так было в **Бутане**, где *Национальная система управления риском бедствий* (2006 г.) потребовала введения в действие законов, постановлений и политик по УРБ, что было продиктовано рядом факторов, в том числе: обязательствами страны по международным соглашениям (например, ХРПД); участившимися бедствиями, связанными с изменением погодных и климатических условий; информационно-пропагандистской деятельностью со стороны международных субъектов (включая агентства ООН); наблюдениями за опытом соседних стран, особенно после цунами в Азии.

Национальный план действий **Вануату** от 2006 года рекомендовал пересмотреть *Закон об управлении бедствиями* (2000 г.).После одобрения плана в 2006 году в ходе серии консультаций с заинтересованными сторонами при содействии Южно-тихоокеанской комиссии по прикладным наукам о Земле был разработан законопроект и сопроводительный программный документ.

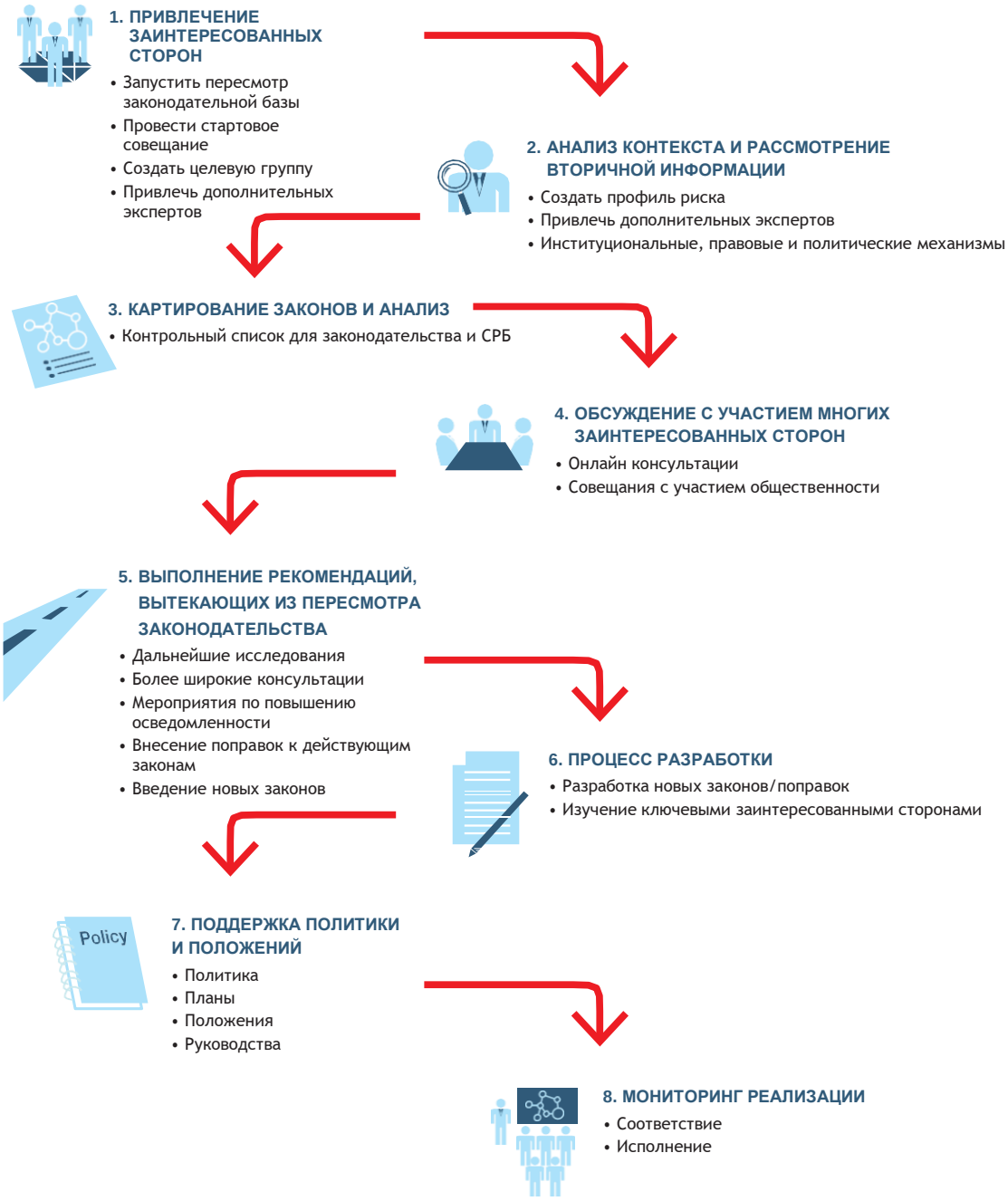
10 *Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин.*

Планируется пересмотр этого проекта и перезапуск процесса при поддержке Проекта Всемирного банка по снижению риска бедствий.

6.2 Основные этапы процесса

Далее представлены шаги, необходимые для обеспечения эффективного процесса пересмотра законодательства (и, возможно, его реформирования). Эти шаги (и их порядок) представляют собой рекомендации, а не предписания. Предлагаемые механизмы для достижения необходимых результатов необходимо адаптировать к условиям конкретной страны.

Рисунок 1: Ключевые этапы процесса пересмотра законодательства



Шаг 1. Получение поддержки заинтересованных сторон для пересмотра законодательства

Запуск пересмотра законодательной базы

В зависимости от контекста существует ряд различных национальных, международных, правительственных или неправительственных групп, которые потенциально могут инициировать процесс пересмотра законодательства. Вопросы УРБ вызывают озабоченность как у правительства, так и у общества, поэтому рекомендуется создать как можно более широкую коалицию для поддержки процесса пересмотра законодательства. Большинство таких проектов начинается с относительно небольшого числа заинтересованных лиц и организаций, однако рекомендуется с самого начала подготовить список лиц, которых необходимо вовлечь в этот процесс.

Открытый процесс с участием всех заинтересованных сторон поспособствует тому, что законы и постановления позволят адекватно реагировать на проблемы, связанные с риском бедствий. Такой процесс также помогает повысить осведомленность о проблемах УРБ и укрепляет потенциал субъектов, которые будут нести ответственность за исполнение закона. Например, в **Бутане** этот процесс был запущен Департаментом по управлению бедствиями при Министерстве внутренних дел и культуры, а в **Индонезии** и на **Филиппинах** инициатива исходила от гражданского общества. Во всех трех случаях решающее значение имело тесное сотрудничество с участием широкого круга заинтересованных сторон.

Во многих странах может уже существовать Национальная платформа по снижению риска бедствий или аналогичный форум, которые служат идеальным источником знаний и являют собой пример налаженного сотрудничества между заинтересованными сторонами. В **Уганде** активно работает Национальная платформа по СРБ, которая ежемесячно проводит собрания с участием заинтересованных сторон из числа соответствующих министерств, НПО и партнеров по развитию. Картирование заинтересованных сторон может также использоваться для определения того, какие участники должны быть задействованы, а также для того, чтобы установить, нуждаются ли они в обучении или ознакомлении с проблемами УРБ или процессом реформирования законодательства.

Картирование потенциального вклада каждого участника имеет решающее значение для выработки подхода. Обладая полномочиями как по разработке, так и по применению законодательства, правительство, естественно, играет центральную роль на всех этапах его пересмотра. Независимо от того, кто инициирует пересмотр, может оказаться полезным привлечь представителей правительства, ответственных за политические и административные вопросы, чтобы обеспечить необходимую политическую волю и административную поддержку. Это предполагает вовлечение парламентариев, служащих национального агентства по УРБ и других соответствующих национальных и местных органов власти, представителей научно-технических институтов, профессиональных органов и субъектов гражданского общества. Другие заинтересованные стороны из сообщества по УРБ, включая международных партнеров в сфере развития, также могут быть привлечены к участию на этом этапе.

Проведение стартового совещания и разработка плана действий

Стартовое совещание можно провести для обозначения необходимости законодательной реформы, достижения консенсуса в отношении объема и целей просмотра законодательства, создания целевой группы, рабочей группы или комитета и разработки плана действий, в котором будут изложены необходимые действия и ожидаемые результаты. Чтобы убедить заинтересованные стороны выделить необходимое время и ресурсы для реализации инициативы, может потребоваться представить доказательства необходимости законодательной реформы с указанием обязательств в соответствии с национальными рамками и политикой, а также региональными и международными соглашениями.

В некоторых странах пересмотр может быть инициирован с целью разработки нового закона; в других случаях может быть более целесообразным задаться целью провести обзор существующих договоренностей, чтобы убедиться, что они реализуются, соответствуют профилю риска и передовой международной практике. Стартовое совещание также даст возможность представить Контрольный список и спланировать пересмотр законодательства, распределить обязанности, наладить сотрудничество между заинтересованными сторонами, определить основные этапы и бюджет для пересмотра законодательства. Применение Контрольного списка в **Италии**, **Армении** и **Нигерии** помогло начать обсуждение правовых рамок с соответствующими заинтересованными сторонами (с использованием выдержек из правовых исследований, которые были проведены ранее) и разработать план действий. Планирование процесса пересмотра поможет заинтересованным

сторонам провести подготовку, выделить время и ресурсы[11] для участия в консультациях и изучения соответствующих отчетов и законопроектов. Можно выбрать представителей разных заинтересованных групп, которые будут сотрудничать в продвижении этого процесса.

Создание целевой группы

В некоторых странах создание целевой группы, рабочей группы или комитета оказалось довольно полезным. Целевая группа может инициировать исследование, используя Контрольный список, способствовать проведению консультаций с более широким кругом заинтересованных сторон, анализировать материалы, поступающие от них, и готовить отчеты или законопроект для передачи на рассмотрение в парламент. В некоторых случаях имеет смысл поручить эту задачу существующему комитету или межведомственному органу. Однако важно убедиться в том, что команда обладает необходимыми юридическими и техническими знаниями по СРБ для выполнения этих задач. Поскольку СРБ является задачей межотраслевого характера, рекомендуется назначить ведомство или представителя, которые могут способствовать эффективному сотрудничеству между отраслями и заинтересованными сторонами для координации действий по пересмотру. Это поможет заручиться обязательствами и распределить ответственность за реформирование, а также будет способствовать согласованию отраслевых законов и политик, в том числе в сфере УРБ.

Привлечение широкого спектра знаний, дисциплин и отраслей

Может возникнуть необходимость в расширении существующего потенциала за счет специальных знаний. К примеру, в **Индонезии** к решению проблемы привлекались внешние консультанты, когда составление проекта закона об УРБ затянулось из-за отсутствия технических знаний (в частности, в области прав человека). Однако для обеспечения участия основных заинтересованных сторон в процессе рекомендуется, чтобы привлеченные внешние консультанты оказывали поддержку государственным и негосударственным субъектам, а не выполняли за них всю работу. Основным фактором успеха и конструктивного участия являются знание законодательных процедур и вопросов УРБ соответствующими субъектами (например, правительственными министерствами и ведомствами) и их потенциал. Для этого может быть полезно познакомить их с основными концепциями УРБ и СРБ, примерами правовых реформ в сфере УРБ в странах с аналогичными механизмами государственного управления и профилями рисков посредством документирования передового опыта или организации ответных визитов.

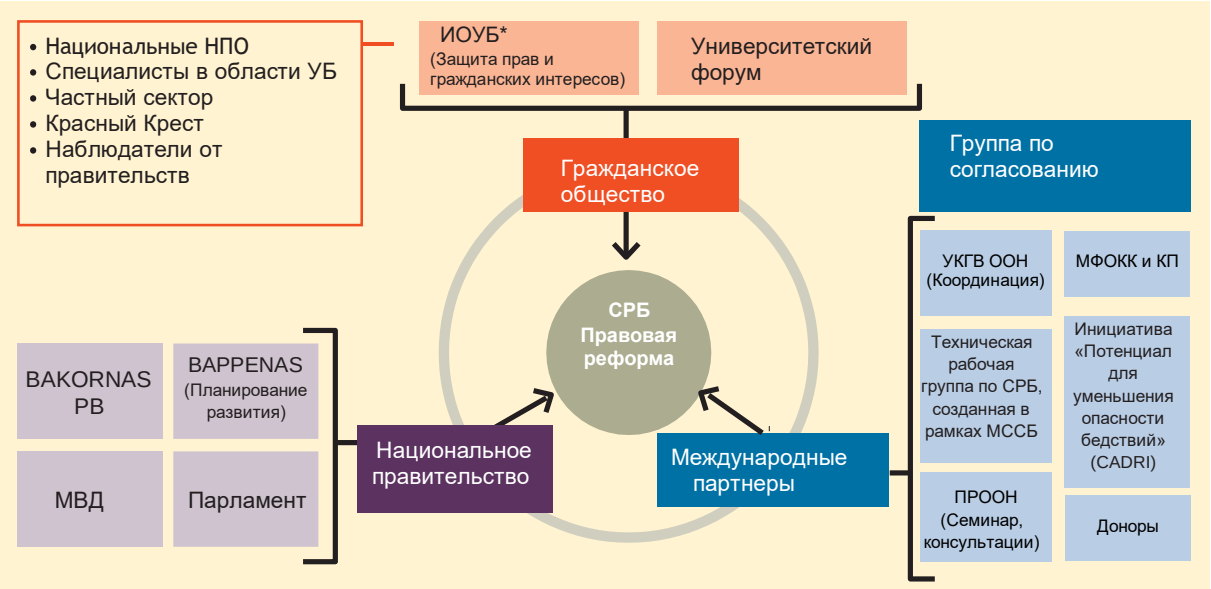
В ходе пересмотра законодательства **Бутана** были проведены широкие консультации с участием различных министерств, ведомств государственного сектора и отдельных районных администраций. Они включали серию брифингов и ознакомительных миссий для парламентариев, в том числе миссии в Индию, Шри-Ланку и региональный центр ПРООН в Бангкоке.

Пример страны: опыт, связанный с произошедшими в **Индонезии** бедствиями, укрепил отношения между субъектами.

Эти связи позволили им оперативно осуществить правовые реформы. В число этих субъектов входили: Национальное агентство по планированию (BAKORNAS PB), Национальное агентство по координации действий в случае бедствий (BAPPENAS), Министерство внутренних дел, Индонезийское общество по управлению бедствиями, Университетский форум, Palang Merah Indonesia (Общество Красного Креста Индонезии), Палата представителей и Группа по согласованию деятельности партнеров в области международного развития. Были созданы надежные механизмы для ежемесячных координационных совещаний, обмена информацией и распределения затрат между партнерами. Будучи НПО, имеющей широкую поддержку, Индонезийское общество по управлению бедствиями, состоящее из групп и отдельных лиц, приверженных делу всеобщего улучшения механизмов УРБ в Индонезии, лучше всего подходило на роль лидера в области реформирования и защиты прав и гражданских интересов. ПРООН поддержала разработку закона об УРБ, проведение ознакомительных семинаров для членов парламентского комитета и дискуссий.

11 Пересмотр законодательства во Вьетнаме обошелся примерно в 250 000 долларов США и продолжался 3 года при поддержке ПРООН, международных НПО, МФОКК и КП и двусторонних усилий Японии и США.

Рисунок 2: Роли заинтересованных лиц в процессе пересмотра законодательства об УРБ



После успешных правовых реформ специалисты и члены парламентов **Индонезии** и **Бангладеш** были приглашены для обмена опытом с Национальным собранием Вьетнама, повысив осведомленность **Вьетнама** и улучшив его возможность участвовать в пересмотре законодательства об УРБ. В соответствии со стандартными руководящими принципами Национального собрания по разработке законодательства были созданы редакционный совет по правовой части и редакционный секретариат по технической части. Министерство сельского хозяйства и развития сельских районов стало ведущим ведомством в процессе разработки, получая поддержку от основных министерств.[12] После поддержки, оказанной представителями министерств, были проведены обширные консультации с местными организациями и заинтересованными группами. Команда национальных и международных консультантов (а также работники ПРООН) оказали техническую поддержку в процессе разработки. В законе об УРБ не уделялось особого внимания вопросам изменения климата, поскольку ответственность за борьбу с изменением климата возлагалась на другое министерство с отдельной законодательной и институциональной структурой (которое имело ограниченную представленность в процессе пересмотра законодательства об УРБ).

Процесс пересмотра законодательства в **Индии** начался с создания комитета представителей Министерства внутренних дел. Затем были проведены консультации с правительствами штатов и основными министерствами, в том числе с Министерством законодательства и юстиции и Министерством сельского хозяйства. В отличие от этого подхода, ориентированного на интересы правительства, процесс пересмотра **непальского** законодательства, проходивший в рамках Консорциума по снижению рисков в Непале, характеризовался более широким участием НПО, ОГО и других заинтересованных сторон, включая ООН и международные организации. В идеале эти разные подходы следовало объединить, чтобы обеспечить широкое участие и рассмотрение отраслевых вопросов.

В **Вануату** ряд отраслевых инициатив по реформе законодательства был осуществлен до процесса реформирования законодательства об УРБ или параллельно с ним. В результате министерства землепользования, лесного хозяйства, сельского хозяйства, инфраструктуры и финансов привели свои процедуры по пересмотру законов и политик в соответствие с проектом Закона об УРБ. Это способствовало высокоэффективному межотраслевому сотрудничеству, которое координируется Национальным консультативным советом по вопросам изменения климата и снижения риска бедствий. Недавно разработан проект закона по борьбе с изменением климата и СРБ, в котором анализируются существующие и планируемые положения по УРБ и изменению климата в отраслевых законах. Учитывая представленность всех секторов

12 Например, Министерство природных ресурсов и окружающей среды (MONRE), Министерство труда, социального обеспечения и защиты инвалидов (MOLISA), Министерство внутренних дел (MOHA), Министерство юстиции и т. д.

в Национальном консультативном совете, в его составе окажутся лица, заинтересованные в совместных усилиях по пересмотру законодательства и обеспечении того, чтобы планируемый закон об УРБ эффективно объединил эти положения.

Шаг 2. Анализ контекста и рассмотрение вторичной информации

В качестве еще одного подготовительного шага рекомендуется провести краткий анализ контекста, призванный обосновать цель, задачи и объем пересмотра законодательства и убедиться, что все реформы, вытекающие из пересмотра, соответствуют потребностям страны и могут быть реализованы в рамках имеющихся ресурсов и возможностей. Анализ контекста фокусируется на двух элементах — профиле рисков и общих институциональных, правовых и политических механизмах в стране. Использование существующих данных и, если возможно, прошлых аналитических данных гарантирует, что этот этап не займет слишком много времени.

Понимание профиля рисков

Понимание риска бедствий и их причин имеет решающее значение для выявления существующих пробелов в правовой базе. Этот шаг основан на использовании имеющихся научных, социальных и экономических данных. Здесь рассматривается информация о множественных опасностях, с которыми сталкивается население, а также информация об уязвимости и подверженности людей и активов. Для целей пересмотра законодательства, скорее всего, нет необходимости проводить сбор новых данных или оценку рисков, поскольку следует использовать существующую информацию о рисках. Например, в 2014 году **Армения** была выбрана в качестве одной из пяти стран для разработки и апробирования индикаторов снижения риска бедствий для Целей в области устойчивого развития на период после 2015 года. Работа, призванная углубить понимание профиля рисков для этого проекта, заложила прочную основу для обновления правовой базы по СРБ, а также основу для интеграции индикаторов и включения СРБ в общую повестку дня развития страны.

Рассмотрение общих институциональных, правовых и политических механизмов

Контрольный список облегчает задачу по проведению тщательного анализа существующих институциональных и политических механизмов. Он необходим для определения наилучшего способа осуществления законодательства об СРБ, для определения уровня децентрализации (в зависимости от типа действующей политической системы) и преобладающего соотношения сил. Все это важно для понимания структуры систем стимулирования и мнения людей о них.

Понимание имеющегося потенциала в области СРБ также необходимо для обеспечения устойчивости нового законодательства об СРБ в рамках имеющихся государственных финансовых и человеческих ресурсов. Анализ позволит определить возможности правительства проводить пересмотр законодательства, достигать тех или иных результатов и распределять роли и обязанности между заинтересованными сторонами. Для этого шага также можно основываться на существующих результатах анализа, а также оценках и обзорах (желательно, недавних) институциональной системы, политик и потенциала.

До начала пересмотра законодательства необходимо убедиться, проводились ли исследования политик или структур, касающихся УРБ, в прошлом. Если это так, то могут быть доступны отчеты, которые могли бы облегчить этот процесс пересмотра. Например, в **Грузии** оценка возможностей национальной системы СРБ, проведенная в рамках инициативы «Потенциал для уменьшения опасности бедствий» [13], позволила картировать правовую базу для УРБ и выявить ее недочеты и слабые места. Начало было хорошее, но оценка не включала отраслевые законы. Соответственно, рекомендуется использовать Контрольный список, потому что он лучше учитывает все соответствующие положения об УРБ и отраслевую нормативно-правовую базу.

При анализе можно учитывать существующие исследования по связанным вопросам обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Во **Вьетнаме** в результате консультаций с заинтересованными сторонами в рамках исследования, проведенного МФОКК и КП в 2009 году на тему *«Правовая готовность к реагированию на бедствия и чрезвычайные ситуации во Вьетнаме, связанные с инфекционными заболеваниями»*, с широким

13 Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности бедствий» объединяет шесть организаций ООН: ПРООН, УКГВ, ЮНИСЕФ, ВПП, ФАО и ВОЗ, а также ЮНИТАР, ЮНОПС, ВМО, МФОКК и КП и ГФУОБВ в качестве наблюдателей в совместной миссии по «единству действий», направленных на расширение возможностей в области снижения риска бедствий.

участием общественности началась разработка нового закона об УРБ и был представлен ряд основных рекомендаций по правовой реформе, в том числе касательно повышения приоритета СРБ в контексте Руководящих принципов МЗРБ и других международных и региональных инструментов.

Если в центре внимания пересмотра законодательства находится разработка нового закона об УРБ, полезно будет обратить внимание на соответствующие законы других стран с аналогичными профилями рисков или структурами государственного управления. В **Уганде** передовая международная практика в отношении УРБ была задокументирована на основе ряда тематических исследований в Азии и Африке и широко распространена среди заинтересованных сторон. При применении этого подхода важно знать, как контекст страны, стадия развития и механизмы управления рисками соотносятся с выбранными примерами. Это поможет понять, в какой степени следует адаптировать этот подход к УРБ при создании новых законов в контексте своей страны (как указано в Вопросе 1 Контрольного списка и Отчете по законодательству в сфере СРБ).

Шаг 3. Картирование и анализ законов с помощью Контрольного списка для законодательства и СРБ

В индонезийском Соло исследователи-правоведы проводят консультации по вопросам осуществления разработанной ими правовой базы.

После завершения анализа контекста и обзора существующих исследований, как правило, будет полезно определить соответствующие законодательные инициативы, в том числе: основной закон об УРБ (если таковой существует) и соответствующие отраслевые законы; политики/постановления (включая строительные нормы и законы, касающиеся планирования землепользования, окружающей среды и образования) на национальном, провинциальном и местном уровнях. Контрольный список позволяет заинтересованным лицам применять систематический подход к выявлению и оценке соответствия действующего правового режима и определению сильных и слабых сторон.

Контрольный список можно использовать в качестве вспомогательного инструмента при проведении исследований соответствующих законов и постановлений, а также для формирования содержания интервью и консультаций с ключевыми заинтересованными лицами в государственных ведомствах и представителями структур субнационального уровня, чтобы определить охват и выявить проблемы при осуществлении. Ответы на Контрольный список помогут выявить существующие сильные стороны и недостатки и позволят задуматься о том, оправданы ли изменения в законодательстве и нужно ли уделять больше внимания осуществлению некоторых существующих законов и постановлений. Подробное пошаговое руководство по использованию Контрольного списка (включая исчерпывающие списки подлежащих проверке соответствующих законов для каждого из вопросов Контрольного списка) представлено в Части 7.

На **Островах Кука**, в **Индонезии**, **Монголии**, **Египте** и **Колумбии** Контрольный список использовался для проведения углубленных исследований и для анализа отчета об изучении законодательства. Эти отчеты подлежат рассмотрению соответствующим правительственным департаментом и/или обсуждению с участием многих заинтересованных лиц (как изложено ниже в Шаге 4). Аналогичное картирование законов было проведено во **Вьетнаме** (до разработки Контрольного списка), что позволило группе составить отчет, где была раскрыта необходимость в новом законе об УРБ и дана оценка наиболее подходящих вариантов его структуры и содержания. Эта работа включала исследование существующих национальных законов, указов и постановлений и анализ существующей правовой базы по УРБ, консультации с рядом заинтересованных лиц, а также изучение того, как другие страны региона разрабатывали законодательство об УРБ. Министерству сельского хозяйства и развития сельских районов было поручено подготовить пакет документов с оценкой ожидаемого влияния нового закона, и предоставить первоначальный законопроект. Затем все наработки были переданы на рассмотрение в Министерство юстиции и Аппарат правительства. Редакционная комиссия внесла соответствующие изменения в необходимые документы.

Шаг 4: Обсуждение с участием многих заинтересованных лиц

Оценку и обсуждение Контрольного списка, наряду с кратким изложением выводов, полученных в ходе документирования передовой международной практики, консультаций с соответствующими заинтересованными лицами и других исследований, можно произвести на семинаре (семинарах) с участием многих заинтересованных лиц. В этих семинарах могут участвовать представители соответствующих министерств и ведомств, ответственных за УРБ, планирование, строительство, защиту окружающей среды и финансы, а также представители субнациональных органов власти, гуманитарных организаций и субъектов, работающих в сфере развития, профессиональных организаций, гражданского общества, женских ассоциаций и уязвимых групп. Такой подход позволяет включить в процесс широкий круг заинтересованных лиц, и в том числе членов сообществ, живущих в зонах повышенного риска. Результатом этого диалога может стать договоренность о том, какие недостатки и проблемы следует устранять в первую очередь, а также предложение возможных действий по их устранению. Такой семинар был проведен на Островах Кука, где были собраны вместе ключевые заинтересованные лица для обзора результатов исследования законодательства, проведенного Обществом Красного Креста Островов Кука с использованием Контрольного списка.

Участники семинара на Островах Кука анализируют и сравнивают свои законы с Контрольным списком.

Шаг 5. Выполнение рекомендаций, вытекающих из пересмотра законодательства

Рекомендации, вытекающие из вышеперечисленных шагов, могут включать предложения по осуществлению различных мероприятий и инициатив. Примеры рекомендуемых действий, которые могут быть предложены для устранения проблем и недостатков, выявленных в ходе исследования законодательства, могут включать:

- Более глубокое изучение конкретного вопроса или области права;
- Проведение более широких консультаций с участием заинтересованных лиц, особенно на местном уровне;
- Проведение мероприятий по повышению осведомленности для решения проблем, связанных с осуществлением законов, включая общественные информационные сессии, тренинги, разработку информационных продуктов, а также другие мероприятия или выступления;
- Поправки к существующим законам или постановлениям для решения проблем СРБ или сокращения дублирования или противоречий с новой правовой базой по УРБ (например, в Грузии и Вануату).
- Принятие новых законов или постановлений в областях, которые в настоящее время не охвачены действующим законодательством.

В плане последующих действий следует определить приоритетные вопросы и виды деятельности, а также делегировать ответственность различным заинтересованным лицам с учетом существующих юридических полномочий и имеющихся возможностей.

Шаг 6: Процесс разработки (новых законов, поправок и редакций существующих законов)

Если будет принято решение о введении нового (или пересмотре существующего) законодательства, необходимо будет назначить отдельное лицо или комитет для разработки законопроекта/предлагаемых поправок. Хотя особенности этого процесса будут во многом зависеть от контекста конкретной страны, в нем могут принимать участие представители офиса генерального прокурора, парламентарии или другие лица, которые также были включены в процесс пересмотра законодательства. Затем можно консолидировать все наработки по проекту и провести комплексную редактуру (после получения комментариев и запросов от министерств, ветвей власти, сообществ и соответствующих комитетов), чтобы привести в окончательный вид, готовый для представления в законодательный орган (парламент или национальное собрание).

При разработке чрезвычайно важно обеспечить участие групп, которые особенно уязвимы к бедствиям, либо обычно исключены из процесса принятия решений, включая женщин, людей с ограниченными возможностями, географически изолированные группы и меньшинства. На **Филиппинах** широкий круг заинтересованных лиц был вовлечен в серию общественных слушаний. Участие заинтересованных сторон также можно стимулировать или облегчить с помощью кампаний по информированию общественности через Интернет, в прессе или по радио, либо с использованием других средств коммуникаций, актуальных в данном контексте (этот процесс может включать запрос предложений, уведомление о проведении публичных консультаций и публикацию законопроектов и отчетов для рассмотрения общественностью). На момент написания власти **Грузии** намеревались запустить в работу государственную онлайн-систему, призванную содействовать в проведении консультаций с заинтересованными лицами при разработке политики и законодательства. Аналогичный подход был применен во **Вьетнаме**, где проект закона об УРБ был опубликован в Интернете, что помогло обеспечить широкое участие общественности и консультации с конкретными заинтересованными лицами (включая представление 10 документов с комментариями от международных организаций). В частности, привлечение внимания соответствующих членов Национального собрания к вопросам гендерного равенства и наращивания потенциала представителей Союза женщин Вьетнама помогло внести существенные изменения, устраняющие ряд пробелов в гендерном анализе проекта законодательства по УРБ.

Вовлечение различных заинтересованных групп, профессиональных организаций и субъектов гражданского общества может помочь обеспечить учет разных мнений и рассмотрение ряда актуальных вопросов. Важно отметить, что это также информирует общественность о требованиях нового законодательства, что будет способствовать его осуществлению и стимулировать социальный спрос на его соблюдение. Следует выделить достаточно времени и ресурсов, чтобы гарантировать рассмотрение всех представленных материалов, учет всех комментариев, включение соответствующих предложений и публикацию обновленных версий в открытом доступе.

Принятие нового или пересмотр существующего законодательства

В зависимости от законодательных механизмов и особенностей законотворческого процесса в стране, создание нового (или пересмотр существующего) законодательства должно пройти несколько этапов обсуждения и утверждения. Законопроект, возможно, потребуется официально внести в парламент или передать в соответствующий комитет для рассмотрения, провести дебаты и голосование в одной или двух палатах парламента, принять согласно установленному кворуму и критериям и, наконец, передать на утверждение органам исполнительной власти. Индийский закон об УРБ был до утверждения кабинетом министров рассмотрен межведомственным комитетом. Затем он был принят обеими палатами парламента, а затем окончательно одобрен президентом.

Часто во время этого процесса инициатива может быть потеряна из-за политических изменений или конкурирующих приоритетов в повестке дня законодательного органа. Например, в **Непале** первоначальные дискуссии были сосредоточены на том, следует ли пересмотреть существующий *Закон о стихийных бедствиях* (от 1982 г.), в котором основное внимание уделяется спасению людей и мерам реагирования, или разработать новый закон об УРБ. В конечном итоге был выбран последний вариант, и ряд соответствующих законодательных положений был пересмотрен в рамках структурированного и поэтапного подхода. Однако процесс оказался крайне медленным из-за частых изменений в составе правительства и длительной политической нестабильности. Закон до сих пор не принят.

Процедура утверждения законодательной инициативы в **Бутане** также заняла на несколько лет больше, чем предполагалось изначально, поскольку межсекторальный характер закона требовал участия очень широкого круга заинтересованных лиц. После представления в кабинет министров законопроект несколько раз возвращался для доработки с учетом консультаций с дополнительными заинтересованными лицами национального и международного уровня и включения опыта, извлеченного в ходе борьбы с наводнениями и землетрясениями, произошедшими в 2008 и 2009 годах.

На **Филиппинах**, несмотря на кажущуюся срочность проблемы, *Закон о снижении риска бедствий и управлении им* (от 2010 г.) был в конечном итоге принят через 21 год после того, как он был впервые внесен в качестве законопроекта. В ряде случаев процесс терял динамику из-за того, что другие рассматриваемые законопроекты воспринимались как настолько же или даже более важные (в зависимости от политических приоритетов, конкретных предпочтений законодателей и/или давления со стороны избирателей). В конце концов это не помешало окончательному принятию закона, хотя наиболее интенсивно он обсуждался еще во время выборов 2010 года.

Шаг 7: Разработка вспомогательной политики и положений

Кроме прочего, может возникнуть необходимость внести изменения в существующие политики или разработать новое вспомогательное законодательство, положения, руководящие принципы, политики и планы для облегчения осуществления пересмотренной правовой базы. Предложения, вероятно, будут сформулированы в процессе пересмотра законодательства, и этом необходимо поддерживать приверженность ключевых заинтересованных лиц разработке правовых механизмов и политик для осуществления закона. Обеспечение выполнения этого обязательства особенно важно там, где закон требует внесения изменений в существующие институциональные структуры (которые затронут людей, у которых может быть стимул поддерживать статус-кво).

Например, в **Индонезии** ПРООН, МФОКК и КП и Palang Merah Indonesia (Индонезийское Общество Красного Креста) оказали дополнительную техническую поддержку в разработке и принятии вспомогательных положений сразу после принятия Закона № 24 об управлении бедствиями. Закон был дополнительно прояснен правительственными постановлениями в отношении работы механизмов УРБ на национальном и субнациональном уровнях, финансирования УРБ и управления чрезвычайной помощью, а также участия международных и неправительственных субъектов на всех этапах цикла УРБ. В 2008 году президент издал президентский указ о создании Национального агентства по управлению бедствиями (НАУБ). Интересно, что даже несмотря на то, что предлагаемая правовая реформа приведет к значительным изменениям в институциональной системе, персонал затронутых институтов, осознавая ограничения существующей регулятивной схемы, не только одобрил эту правовую реформу, но и с энтузиазмом относился к перспективе влиться в более активную и функциональную структуру. Сотрудники положительно восприняли эти изменения в основном потому, что их приверженность процессу была обеспечена на ранних этапах.

На **Филиппинах** был разработан набор имплементирующих правил и положений для введения в действие нового закона об УРБ и прояснения двусмысленностей, после чего были сформулированы и приняты *Национальный механизм по снижению риска бедствий и управлению им и Национальный план снижения риска бедствий и управления им* (НПСРБУ). Последний содержит дополнительную информацию о роли нового Национального совета по снижению риска бедствий и управления ими (НССРБУ). Затем в соответствии с НПСРБУ были созданы региональные советы по снижению риска бедствий и управлению им, а также местные планы по снижению риска бедствий и управлению им. НССРБУ также разработал вспомогательные политики, создал местные органы управления и выпустил циркуляры и местные постановления для содействия в подготовке бюджета, распределения средств и расходов на УРБ.

Этап 8: Мониторинг осуществления

Для достижения целей УРБ недостаточно одного лишь хорошо составленного закона. После того, как закон принят (даже после прохождения процесса всестороннего анализа и консультаций), крайне важно поддерживать участие заинтересованных сторон в мониторинге осуществления и соблюдения закона. Необходимо разработать механизм мониторинга и оценки, чтобы отслеживать, действительно ли выполняются юридические требования (и контролировать эффективность законодательных положений и их исполнение). В этом отношении может возникнуть необходимость рассмотреть вопросы соблюдения и правоприменения (в том числе наличие у соответствующих органов необходимого потенциала для обеспечения соблюдения соответствующих правил), а также вопрос о том, должна ли судебная система играть (и играет ли фактически) значительную роль в соблюдении и правоприменении.

Также следует создать механизм обратной связи, чтобы определить необходимость дальнейшего анализа и разработки поправок к нормативно-правовой базе, чтобы обеспечить ее соответствие целевому назначению и международным стандартам. Процесс пересмотра законодательной базы в **Армении** продемонстрировал необходимость установления постоянного процесса для мониторинга и оценки осуществления законодательства по УРБ, а также для мониторинга его соответствия Сендайской рамочной программе.

6.3 Полученный опыт

Ключевые уроки, извлеченные из опыта ряда стран, которые провели пересмотр законодательства по УРБ, включают следующее:

- Эффективное планирование имеет решающее значение с самого начала, позволяя предвидеть и предупреждать возможные неудачи. В рамках этого планирования необходимо выявить основных субъектов и привлечь их внимание к необходимости правовой реформы на ранней стадии, чтобы они могли выделить время и ресурсы на этот процесс. Как описано выше, процесс разработки и принятия Закона об УРБ в **Бутане** занял намного больше времени, чем обычные четыре года, выделяемые в этой стране на разработку законодательных инициатив, в силу необходимости проведения более широких консультаций, а также из-за ряда бедствий, которые задержали этот процесс.
- Сильная и устойчивая приверженность достижению цели и политическая воля со стороны правительства и координирующих учреждений по УРБ оказались критически важными для продвижения процесса реформ во всех странах, с представителями которыми были проведены консультации. Политические кураторы оказались очень важны на всех этапах законотворческого процесса на **Филиппинах**, но особенно их роль проявилась на этапе рассмотрения парламентом, когда решалась судьба законопроекта. Перестановки в правительстве иногда могут задержать процесс, как это было в **Вануату**. Поэтому важно, чтобы инициатива была поддержана всеми политическими партиями и высшими эшелонами государственных служб.
- Сильная и устойчивая приверженность достижению цели и политическая воля со стороны правительства и координирующих учреждений по УРБ оказались критически важными для продвижения процесса реформ во всех странах, с представителями которыми были проведены консультации. Политические кураторы оказались очень важны на всех этапах законотворческого процесса на **Филиппинах**, но особенно их роль проявилась на этапе рассмотрения парламентом, когда решалась судьба законопроекта. Перестановки в правительстве иногда могут задержать процесс, как это было в **Вануату**. Поэтому важно, чтобы инициатива была поддержана всеми политическими партиями и высшими эшелонами государственных служб.
- УРБ — сложная задача, часто требующий сотрудничества между несколькими министерствами и ведомствами. Определение и картирование набора навыков каждого субъекта и четкое разграничение ролей и обязанностей каждого из них чрезвычайно важны. В **Индонезии** высокий уровень доверия и готовность к сотрудничеству стали основой для успеха правовой реформы в сфере УРБ, демонстрируя важность эффективной координации, взаимодействия и многостороннего участия.
- Широкие консультации должны подкрепить новый законотворческий процесс, чтобы зафиксировать вклад каждой из сторон, вопросы политики и осуществления, а также дать право голоса тем, кто в противном случае может быть исключен из данных процессов. Такие консультации могут проводиться лично (как это было на **Филиппинах**) или онлайн (как это запланировано в **Грузии**) и должны включать широкий круг заинтересованных лиц (таких как министерства, технические отраслевые ведомства, службы чрезвычайной помощи, субъекты частного сектора, гражданское общество, партнеры по развитию и представители различных групп общества), чтобы сделать законодательство как можно более всеобъемлющим.
- Возможно, будет полезно использовать опыт других стран, в которых проводились правовые реформы в сфере СРБ. Это может быть сделано путем документирования передового опыта (например, как в **Уганде**) или путем организации визитов парламентариев или других ключевых заинтересованных лиц для обмена передовым опытом (как это произошло во **Вьетнаме**). Страны для этого должны тщательно отбираться на основе аналогичных профилей рисков и/или механизмов государственного управления.
- Важно разрабатывать законы на основе реальных условий и принципа применимости, что может облегчить обеспечение их исполнения на этапе осуществления. Такой контекстный анализ оказался чрезвычайно полезным в **Бутане**, равно как и учет опыта, извлеченного из борьбы с бедствиями, которые произошли в процессе правовой реформы.
- С точки зрения извлеченных уроков и программных документов (существующих или разрабатываемых по мере необходимости) достаточная техническая подготовка неоценима для определения потенциальных решений и их правильного внедрения с самого начала. Анализ существующих возможностей также оказался исключительно важен, поскольку он предоставил ряд ключевых идей для формирования процесса пересмотра законодательства в **Грузии**.

- Глубокое понимание других соответствующих отраслевых законов и их надлежащее согласование с предлагаемым законодательством по УРБ помогает устранить или предотвратить любые несоответствия или недостатки и создать важную синергию. Контрольный список оказался в этом отношении важным инструментом, успешно примененным в **Армении**.

7. Руководство по использованию Контрольного списка для разработки законодательства и СРБ

Как изложено в Части 6, Контрольный список может использоваться в качестве инструмента, помогающего в проведении пересмотра или оценки законодательства путем предоставления указаний по ключевым вопросам, которые необходимо учитывать при анализе содержания правовой базы и ее осуществления. В этой главе приводится обоснование каждого вопроса Контрольного списка, типы законов и постановлений, которые необходимо пересмотреть, чтобы ответить на вопрос, и примеры передовой практики. Поскольку Контрольный список разработан для поддержки выполнения обязательств, взятых в рамках Сендайской рамочной программы, для удобства также перечислены соответствующие параграфы из Сендайской рамочной программы.

Набор «вопросов для рассмотрения», представленный под каждым из 10 вопросов Контрольного списка, призван помочь в проведении общей оценки и подготовке ответа на соответствующий вопрос. Они представлены в качестве информации для размышления и не должны рассматриваться как система механической оценки. Некоторые вопросы могут оцениваться положительно, а другие — отрицательно. Чтобы определить общую оценку для вопросов верхнего уровня, эти проблемы необходимо сопоставить друг с другом в контексте конкретной страны. Конкретные потребности и пробелы, выявленные в ходе анализа проблем, могут быть отмечены для дальнейшего рассмотрения.

В общем случае при работе с каждым из «вопросов для рассмотрения» рекомендуется выполнить следующие шаги:

Шаг 1. Надлежащим ли образом данная тема освещена в положениях соответствующих законов?

Шаг 2: Если нет, существует ли неюридический документ (например, политика/стратегия/план), где эти вопросы проработаны настолько хорошо, что законодательных положений не требуется?

Шаг 3. Надлежащим ли образом соответствующие положения (закона или политики) реализуются на практике?

В Приложении 2 приведен специально разработанный образец формы, дающий возможность определить существующие сильные стороны и недостатки, а также быстро оценить, какие вопросы являются приоритетными в контексте отдельных стран. Как указано выше, необходимо будет провести анализ соответствующего законодательства и любых соответствующих документов о политике, а также оценку текущих проблем, связанных с осуществлением и практикой.

При определении приоритетных областей для работы может быть полезно подумать о том, где улучшение правовой базы и методов ее внедрения, по всей вероятности, окажут наибольший эффект для снижения рисков и спасения человеческих жизней. Помимо 10 основных вопросов Контрольного списка, следует также уделить внимание конкретным пробелам и слабым местам, которые могли быть выявлены в результате анализа «вопросов для рассмотрения».

1 Существует ли в вашей стране специальный закон об управлении рисками бедствий, в котором первоочередное внимание уделяется снижению риска бедствий и который адаптирован к условиям вашей страны?

Обоснование:

За некоторыми исключениями (приведены ниже) большинство стран пришли к выводу о том, что всеобъемлющий специальный национальный закон по УРБ имеет важное значение для определения ключевых принципов и приоритетов СРБ, содействия применению подхода с учетом множественных опасностей, признания прав отдельных лиц и четкого распределения обязанностей с национального уровня на местный. В странах с федеративной системой управления может быть не менее важно принимать такие законы и на областном уровне. При разработке или пересмотре закона об управлении риском бедствий следует учитывать профиль риска страны, имеющийся потенциал управления рисками и условия развития в стране (как указывается в Части 6), а также то, как этот закон соотносится с другими соответствующими отраслевыми законами и содействует их осуществлению.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

В ней говорится о важности следующего:

27 (a) *Содействие согласованности и дальнейшему развитию, в зависимости от обстоятельств, национальной и местной законодательной базы, постановлений и государственных политик, которые служат для руководства государственным и частным секторами, определяя их роли и обязанности;*

27 (i) *Поощрение парламентариев поддерживать реализацию мер по снижению риска бедствий путем разработки соответствующих новых законов или внесения поправок в существующие законы.*

Пример страны: в 2012 году власти **Колумбии** приняли Закон №1523, устанавливающий «Национальную систему управления риском бедствий», сделав тем самым дополнительный акцент на СРБ на национальном уровне. Закон четко определяет роли государственных органов (от национального до местного уровня), субъектов гражданского общества и представителей сообществ в принятии решений, планировании и деятельности в сфере СРБ, а также уделяет приоритетное внимание наращиванию потенциала и обучению. Закон также призван:

- Содействовать актуализации СРБ, для чего следует надлежащим образом учитывать риск бедствий при планировании землепользования и других аспектах развития.
- Обеспечивать местные власти достаточным количеством ресурсов путем создания территориальных фондов, которыми будут управлять мэры и губернаторы.
- Стимулировать улучшение подотчетности путем введения ряда штрафов и санкций.[14]

Изучите максимально широкий по сфере охвата закон в отношении управления риском бедствий, который может включать:

- *УРБ/управление чрезвычайными ситуациями /гражданскую оборону (если применимо);*
- *Особые угрозы (например, штормы и наводнения, сейсмическую активность/землетрясения, пожары, засухи);*
- *Создание специализированных ведомств по УРБ.*

Вопросы для рассмотрения:

(1.1) Адаптация вашего подхода в соответствии с профилем риска природных угроз в вашей стране и потенциалу государственного управления риском бедствий

14 Мартинес и Грейнджер, «Новое законодательство в отношении бедствий в Колумбии делает упор на предотвращение и готовность» (29 июня 2012 г.), http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/latest-news/disaster-law-newsletter-june-2012/new-disaster-legislation-in-colombia-emphasizesprevention-and-preparedness-58027/.

Когда дело доходит до разработки законов об УРБ, не существует универсального решения. В некоторых законах могут быть предприняты попытки охватить все секторы и подробно изложить действия и обязанности, тогда как другие могут оказаться эффективными с гораздо меньшей детализацией, будучи направленными только на установление связей с другими отраслевыми законами по СРБ. В большинстве случаев власти разных стран обнаружили, что единый всеобъемлющий закон об УРБ (подробный или нет) является критически важной основой для законодательства и директивных структур в данной сфере. Однако некоторые страны предпочли разделить эту функцию между несколькими законами. Например, в **Японии** и **Новой Зеландии** есть набор строго согласованных и взаимосвязанных законов, а не единый всеобъемлющий закон.[15]

Если страна рассматривает возможность разработки нового закона об УРБ, опыт показывает, что переход от системы, ориентированной на меры реагирования, к системе, ориентированной на снижение риска, является долгосрочным процессом. Следовательно, может возникнуть необходимость скорректировать темп любой правовой реформы в соответствии с прогрессом, достигнутым в области общего управленческого потенциала страны, и сосредоточить внимание на внесении постепенных изменений, которые с большей долей вероятности будут приняты и реализованы. Некоторые страны сталкиваются с гораздо более серьезными проблемами при реформе законодательства, чем другие, из-за таких факторов, как размер, особенности федеральных структур, плотность населения и национальный доход, которые также могут определять течение и продолжительность любого процесса реформы законодательства.[16]

Исследование характеристик законов об УРБ показало, что существуют значительные различия в том, как могут решаться задачи по СРБ в рамках общих законов в сфере УРБ, и эти различия зависят от подверженности страны природным угрозам и ее потенциала государственного управления риском бедствий в других секторах и на уровне местных органов власти.[17] Несмотря на эти различия, начали появляться определенные закономерности, которые может быть полезно учитывать правительствам, приступающим к процессу разработки нового закона. Также следует отметить, что разные типы законов об УРБ могут служить разным целям в системе УРБ страны.

Типология и матрица, приведенные ниже, могут служить руководством по типам закона о УРБ, подходящим для разных стран, и могут быть полезны при расстановке приоритетов и определении уровня детализации мероприятий по СРБ в рамках закона об УРБ. Типология группирует законы об УРБ по четырем основным типам: законы 1-го типа сосредоточены на обеспечении готовности и реагировании; законы об УРБ 2-го типа имеют широкую сферу действия; законы 3-го типа отдают приоритет СРБ с высоким уровнем детализации; и законы 4-го типа отдают приоритет СРБ с низким уровнем детализации.

На Рисунке 2 и в рамке ниже показаны различные типы законов об УРБ в разных странах. Как указано в матрице, в контексте некоторых стран законы об УРБ могут быть основным инструментом решения проблемы природных угроз, но в других контекстах существенный вклад в государственное управление риском бедствий могут вносить отраслевые законы, регулирующие строительство, планирование и защиту окружающей среды, которые тем самым снижают требуемый уровень детализации для национального закона об УРБ (например, закон о приоритете СРБ с низкой детализацией).[18]

15 См. *сноску* 3 выше, на стр. 20.

16 *Там же.*

17 *Там же*, на стр. 41.

18 Для получения дополнительных сведений про матрицу и типологию законов об УРБ см. *сноску* 3 выше, на стр. 42.

Рисунок 2: Матрица и типология законов об УРБ и странового контекста

Подверженность страны природным угрозам	Низкий	Средний	Высокий
Высокая	Закон с упором на СРБ (высокая детализация)	Закон с упором на СРБ (высокая детализация)	Закон с упором на СРБ (низкая детализация)
Средняя	Закон с упором на СРБ (высокая детализация)	Комплексный закон об УРБ	Закон с упором на СРБ (низкая детализация)
Низкая	Комплексный закон об УРБ	Комплексный закон об УРБ	Закон об обеспечении готовности и реагировании

Потенциал страны по государственному управлению риском бедствий с помощью отраслевых законов

Разъяснение типологии

Тип 1 — Закон об обеспечении готовности и реагировании: в этих законах основное внимание уделяется реагированию на чрезвычайные ситуации и элементам обеспечения готовности, мер раннего предупреждения и восстановления. Такие законы могут подходить для стран с низким уровнем риска и/или тех, которые всесторонним образом устраняют риск бедствий с помощью других отраслевых законов и обеспечивают высокий уровень осуществления.

Тип 2 — Комплексный закон об УРБ: Закон этого типа охватывает предотвращение, готовность, смягчение последствий и реагирование, создает институты на национальном уровне, а также обеспечивает определенное распределение ответственности на субнациональном уровне. СРБ не является конкретным направлением или приоритетом в этом типе законов, и, как правило, в них нет никаких упоминаний о финансировании СРБ, картировании рисков или обучении по СРБ. Это может быть целесообразно, если такие вопросы регулируются другими отраслевыми законами.

Тип 3 — Закон с упором на СРБ (высокая детализация): эти законы включают те же элементы, что и комплексный закон об УРБ, но придают более высокий приоритет СРБ, четко определяя на местном уровне обязанности в этой сфере, обеспечивая межсекторальную координацию, выделение ресурсов, обучение и подготовку по вопросам СРБ, а также оценку и картирование рисков.

Тип 4 — Закон с упором на СРБ (низкая детализация): законы этого типа являются частью набора законодательных инициатив, которые должны четко взаимодействовать, чтобы обеспечить всестороннее решение задач по УРБ и СРБ (например, законы о конкретных угрозах, об управлении природными ресурсами, строительстве и местном самоуправлении). Такие законы могут играть координирующую роль, обеспечивая связь между прочими законами. Обычно они присутствуют в странах с высоким потенциалом государственного управления (например, в **Японии** и **Новой Зеландии**).

(1.2) Определение принципов и приоритетов, лежащих в основе подхода, реализуемого вашей страной в отношении снижения риска бедствий

Если страна имеет средний или высокий уровень подверженности природным угрозам, определение СРБ в качестве четкого приоритета в законе об УРБ важно для смещения фокуса национальной политики на снижение рисков. Важной отправной точкой для оценки того, имеет ли СРБ надлежащий приоритет, является изучение целей, принципов и институциональных полномочий, изложенных в законе об УРБ, а также определение того, отражены ли они также в процедурах, действиях и обязанностях, установленных в рамках закона.

При определении того, насколько правильно в рамках закона выставлен приоритет СРБ, важно оценивать намерения и предполагаемое воздействие, а не терминологию. Например, в **Мексике** и **Новой Зеландии** действуют строгие законы с упором на СРБ, но используются термины «гражданская защита» и «гражданская оборона». **Во Вьетнаме**, в свою очередь, используются термины «предотвращение и контроль».[19] Во многих национальных юрисдикциях предпочтение отдается другой терминологии, особенно там, где термины из сферы СРБ нелегко перевести на местный язык.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

В Части III Сендайской рамочной программы перечислен ряд важных Руководящих принципов, которые можно использовать, в том числе:

19 (b) *Снижение риска бедствий требует, чтобы ответственность разделялась между центральным правительством и соответствующими национальными органами, секторами и заинтересованными лицами в соответствии с их контекстом и системами государственного управления;*

19 (c) *Управление риском бедствий направлено на защиту людей и их имущества, здоровья, источников доходов и производственных активов, а также культурных и экологических ценностей при одновременном поощрении и защите всех прав человека, включая право на развитие.*

(1.3) Установление связей с законодательством и учреждениями, работающими над адаптацией к изменению климата

Страновой пример: на **Филиппинах** *Закон 2010 г. о снижении риска бедствий и управлении им* начинается с заявления о том, что политика государства заключается в «принятии целостного, всеобъемлющего, интегрированного и упреждающего подхода к снижению риска бедствий для уменьшения социально-экономического и экологического воздействия бедствий, включая изменение климата, и поощрения участия и вовлечения всех секторов и заинтересованных лиц на всех уровнях, в особенности местного сообщества». Эта цель дополнена соответствующими положениями Закона, продвигающими подход к снижению рисков на уровне всего общества посредством надлежащего государственного управления, оценки рисков, раннего предупреждения, накопления знаний, повышения осведомленности и снижения основных факторов риска.[20]

Поскольку изменение климата является одним из наиболее важных факторов риска бедствий, очень важно увязать усилия по адаптации к изменению климата с СРБ (а также устранить дублирование и противоречия между работой по адаптации к изменению климата и мероприятиями по СРБ). Для продвижения междисциплинарного подхода, необходимого как для эффективной работы по СРБ, так и для адаптации к изменению климата, законы об УРБ могут включать конкретные механизмы для улучшения координации и интеграции (например, посредством институциональных полномочий или мероприятий) с учреждениями и политиками, связанными с вопросами изменения климата. В **Алжире**, например, Национальный комитет по крупным рискам, созданный в соответствии с законом об УРБ, уполномочен координировать всю деятельность как по СРБ, так и по адаптации к изменению климата.[21] Кроме того, некоторые положения могут требовать «учета требований адаптации к неблагоприятным воздействиям изменения климата»[22] при определении ответственности или мероприятий, чтобы обеспечить должное внимание к рискам, связанным с изменением климата.

19 См. *сноску* 3 выше, на стр. 9.
20 *Национальный закон о снижении риска бедствий и управлении им* (Филиппины, 2010 г.), в частности, раздел 2.
21 См. *сноску* 3 выше, на стр. 66.
22 См. рекомендацию ЮНЕП, *Руководство по национальному законодательству для адаптации к изменению климата* (2011 г.), стр. 169.

(1.4) Обеспечение координации с ключевыми отраслевыми законами

СРБ необходимо воспринимать и осуществлять в качестве приоритета, действующего для государственной власти в целом, а не просто как отдельную ответственность точечных институтов или учреждений, работающих в сфере УРБ. Один из ключевых выводов Отчета по законодательству в сфере СРБ заключается в том, что должна иметь место гораздо более глубокая интеграция между теми законами и институтами, которые работают в сфере УРБ и теми, которые связаны с планированием развития, строительством и управлением окружающей средой и природными ресурсами. В то время как интеграция соображений по СРБ в отраслевые законы рассматривается ниже (Вопрос 4 Контрольного списка), в закон об УРБ могут быть включены положения для улучшения взаимодействия с отраслевыми законами и постановлениями, а также институтами, ответственными за их осуществление. Этого можно добиться различными способами, такими как включение отдела городского планирования (или аналогичного ему) в национальные и местные комитеты по УРБ, обращение к положениям других законов, касающихся окружающей среды или управления природными ресурсами, или включение положений, призванных обеспечивать учет рисков при застройке и планировании. Например, в **Колумбии** соответствующий закон определяет то, каким образом следует учитывать риски при планировании землепользования и в других аспектах развития.

(1.5) Измерение успеха и оценка осуществления

Разработка и принятие закона об УРБ — это только первый шаг; во время его осуществления могут возникнуть более серьезные проблемы. Полное осуществление законов об УРБ (особенно в первые годы после их принятия) часто сопряжено с множеством проблем, особенно связанных с нехваткой человеческих и/или финансовых ресурсов. Включение положений о механизмах обязательной отчетности, надзора или пересмотра может помочь в преодолении основных проблем при внедрении. Например, в **Намибии** закон об УРБ требует, чтобы отчеты представлялись исполнительным властям или кабинету министров, а на **Филиппинах** существуют законодательные требования о парламентском надзоре со стороны комитета Конгресса по надзору высокого уровня, а также о проведении анализа закона на предмет его сохраняющейся необходимости в течение пяти лет или при наличии оснований для этого.[23]

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

19 (b) *Снижение риска бедствий требует, чтобы ответственность разделялась между центральным правительством и соответствующими национальными органами, секторами и заинтересованными лицами в соответствии с их контекстом и системами государственного управления;*

19 (e) *Работа по снижению риска бедствий и управлению им зависит от механизмов координации внутри и между секторами, а также с соответствующими заинтересованными лицами на всех уровнях, и это требует всестороннего участия всех государственных институтов исполнительного и законодательного характера на национальном и местном уровнях;*

19 (f) *хотя стимулирующая, направляющая и координирующая роль национальных и федеральных правительств государств остается крайне важной, необходимо наделить местные органы власти и местные общины возможностями по снижению риска бедствий, в том числе за счет ресурсов, стимулов и ответственности за принятие решений, в зависимости от обстоятельств;*

23 *Национальный закон о снижении риска бедствий и управлении им* (Филиппины, 2010 г.), p. 27.

2 Устанавливают ли законы вашей страны четкие роли и обязанности в отношении снижения риска для всех соответствующих учреждений от национального уровня до местного?

Обоснование:

Чтобы законы были эффективными, они должны четко распределять роли и обязанности конкретных министерств и уровней государственного управления в отношения осуществления таких законов. Наложение на департаменты, ведомства, комитеты и другие учреждения обязанностей по выполнению конкретных задач, связанных со снижением рисков, обеспечивает реализацию устремлений или принципов, изложенных в законодательстве, а также способствует подотчетности и прозрачности. Как указано выше, всеобъемлющий закон в области УРБ часто предусматривает основное распределение таких ролей и обязанностей, но, как следует из формулировки этого вопроса, как правило, этот закон не является единственным правовым документом, устанавливающим такое распределение. Аналогичным образом, для осуществления этой функции иногда вместо законов используются политики, хотя такой подход может обеспечивать меньше авторитетности и определенности в отношении соответствующих механизмов, чем законодательство.

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/управление чрезвычайными ситуациями/гражданская оборона на национальном, провинциальном и местном уровнях (если применимо).*
- *Местные органы управления и децентрализация.*
- *Особые угрозы (например, штормы и наводнения, землетрясения, пожары, засухи).*
- *Создание ведомств или органов по УРБ.*

Вопросы для рассмотрения:

(2.1) Создание национального межведомственного/многосекторального комитета, который собирается достаточно часто, чтобы обеспечивать эффективность работы

Большинство законов об УРБ предписывают создание межведомственного комитета, объединяющего все соответствующие отраслевые министерства и, в некоторых случаях, представителей частного сектора и гражданского общества, для осуществления надзора и принятия важных решений, касающихся УРБ. Наличие этих межведомственных комитетов может способствовать актуализации и более широкому подходу к государственному управлению рисками, а также обеспечивает участие высших должностных лиц. Однако, учитывая высокий уровень этих комитетов, они иногда могут собираться только после возникновения бедствия, что создает трудности для эффективного включения СРБ в процессы развития и долгосрочного планирования. По этой причине некоторые законы об УРБ (например, новый закон об УРБ на **Сейшельских островах**[24]) требуют, чтобы комитет собирался ежеквартально или не реже двух раз в год.

(2.2) Назначение национального координирующего ведомства по снижению риска бедствий с достаточными институциональными полномочиями для осуществления эффективного руководства

Как свидетельствуют обширные исследования по этой теме, эффективность СРБ на местном уровне почти всегда повышается при наличии сильной национальной структуры, которая будет контролировать, продвигать и координировать деятельность по УРБ между различными уровнями государственного управления.[25] Законы об УРБ часто устанавливают ключевые национальные координационные центры для развития общесоциального подхода к СРБ, обеспечивая лидерство и руководство политикой на национальном уровне. Для того, чтобы убедиться, что такие узловые ведомства соответствуют поставленным целям, важно обеспечить, чтобы они ориентировались не только на управление чрезвычайными ситуациями, но и осуществляли более широкую деятельность по продвижению более интегрированного подхода к снижению риска.[26] Хотя точное место в институциональной структуре и полномочия национальных ведомств/органов по УРБ будут различаться в зависимости от контекста конкретной страны, опыт показал, что это учреждение,

24 См. Раздел 12 (1) *Закона об управлении риском бедствий на национальном уровне* (Сейшельские острова, 2014 г.), который требует, чтобы Комитет по управлению риском бедствий на национальном уровне (УРБН) собирался четыре раза в первый год после своего создания и не реже двух раз в год после этого.

25 Икбал и Ахмед, *Бедствие и децентрализация* (2009 г.), см. примечание 3 *выше*, стр. 23.

26 МСУОБ ООН, *Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий* (2015), стр. 128.

назначенное в качестве координатора, должно располагаться на достаточно высоком уровне, чтобы эффективно продвигать и координировать мероприятия по СРБ с различными департаментами или министерствами.[27] Например, в **Намибии** Директорат по управлению риском бедствий входит в состав канцелярии премьер-министра,[28] а в **Колумбии** Национальное подразделение по УРБ подчиняется непосредственно президенту.

Страновой пример: в **Италии** институциональная структура УРБ включает несколько органов. Национальная платформа по снижению риска бедствий, созданная в 2008 году указом премьер-министра, является основным инструментом межотраслевой координации политик и программ по СРБ. Это форум для технического сотрудничества, а также для стратегического руководства СРБ. Платформа представляет собой механизм, предполагающий участие нескольких заинтересованных лиц и состоящий из представителей национальных министерств, территориальных органов власти и волонтерских организаций, работающих в сфере гражданской защиты. Благодаря своей инклюзивности, Платформа способствует сотрудничеству между основными государственными и частными учреждениями, которые вносят вклад в СРБ. Она также поддерживает взаимодействие с другими национальными, отраслевыми и региональными платформами, а также с глобальной платформой по СРБ. Общая координация обеспечивается итальянским Национальным департаментом гражданской защиты, который играет роль связующего звена при взаимодействии со всей системой гражданской защиты Италии.[29]

(2.3) Продвижение сотрудничества и обмена информацией между соответствующими министерствами и уровнями государственного управления, с одной стороны, и национальным координационным агентством, с другой

В свете руководящей роли, которую часто отводят ведущим агентствам по УРБ, в соответствующих законах и постановлениях следует также определять, каким образом они должны осуществлять координацию и обмен информацией с другими секторами и заинтересованными лицами, особенно с теми, которые связаны с планированием развития, финансами, защитой окружающей среды и адаптацией к изменению климата.[30] Например, в **Намибии** закон об УРБ требует назначения «национальных координаторов» из каждого правительственного учреждения, ассоциации или организации, которые будут поддерживать связь с национальным агентством по УРБ (Директоратом по управлению риском бедствий) и принимать участие в «форумах национальных координаторов».[31] Однако следует отметить, что для обеспечения эффективности такие координаторы должны обладать знаниями, ресурсами и полномочиями, чтобы иметь возможность мотивировать и «призывать соответствующий сектор к ответу» в отношении снижения рисков. Это требует специальной поддержки и обучения.[32]

(2.4) Последовательное наделение учреждений необходимыми полномочиями и ресурсами для выполнения их задач и обязанностей

Во многих странах основная ответственность за УРБ децентрализована и распределена между местными или муниципальными властями.[33] Хотя децентрализация широко признается ключевым компонентом эффективного государственного управления и развития, исследования в этой сфере показали, что делегирование юридических полномочий должно сопровождаться обеспечением достаточными ресурсами и возможностями.[34] Ключевым выводом *Глобального аналитического доклада по снижению риска бедствий* 2015 года (2015 Global Assessment Report) было то, что возможности государственного управления на местном уровне (особенно в сельских районах) все еще остаются очень ограниченными, несмотря на наличие важных обязанностей, предусмотренных соответствующими мандатами. Чтобы избежать проблемы «неравномерной децентрализации», необходимо распределить обязанности вместе с необходимыми ресурсами для их исполнения, и избегать конкуренции органов власти на любом уровне.[35]

27 МСУОБ ООН, *Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий* (2011), стр. 136.
28 *Закон об управлении риском бедствий* (Намибия, 2012 г.), p. 11.
29 Пример предоставлен Национальной платформой по снижению риска бедствий во время обсуждения Контрольного списка в Риме в октябре 2015 года.
30 См. сноску 3 *выше*, стр. 19.
31 *Закон об управлении риском бедствий* (Намибия, 2012 г.), p. 12.
32 См. сноску 25 *выше*, на стр. 138.
33 См. сноску 22 *выше*, на стр. 123.
34 Икбал и Ахмед, «Бедствия и децентрализация: рабочий документ Всемирного банка» (2009 г.), стр. 22.
35 См. сноску 25 *выше*, на стр. 124.

Страновой пример: В **Новой Зеландии** согласно закону об УРБ местные органы власти несут основную ответственность за УРБ наряду с другими обязанностями по государственному управлению, но координация их работы осуществляется в рамках национальной правовой базы и механизма координации. Процесс успешных преобразований требует времени, чтобы люди и организации осознали свои новые роли и обязанности в процессе совместной работы.[36]

(2.5) Четкое распределение обязанностей между различными министерствами и уровнями государственного управления

Неопределенность в отношении ролей и обязанностей может создать ненужные проблемы при реализации. Мероприятия или процедуры, требуемые законом, как на национальном, так и на субнациональном уровне, должны четко распределяться соответствующим учреждениям для реализации. Некоторые страны специально предусматривают в своих законах об УРБ обязанности различных учреждений и министерств. Например, власти **Вьетнама** перечислили в законе обязанности каждого соответствующего отраслевого министерства, включая министерства сельского хозяйства и развития сельских районов, природных ресурсов и окружающей среды, национальной обороны, информации и коммуникаций, строительства и транспорта, а также «Народные комитеты», ответственные за исполнение закона на местном уровне.[37] Роль отделов планирования и финансов также особенно важна для обеспечения должного внимания к снижению рисков и инвестирования в эту сферу. Этим департаментам, возможно, потребуется передать конкретные обязанности или полномочия, чтобы обеспечить их постоянное участие.

36 МФОКК и КП, *Новая Зеландия: страновой отчет о тематическом исследовании «Как законы и постановления содействуют снижению риска бедствий»* (2014 г.), стр. 21.

37 *Закон о предотвращении стихийных бедствий и борьбе с ними* (Вьетнам, 2013 г.), статьи 42 и 43.

3 Предусматривают ли законы вашей страны выделение достаточного объема ресурсов на осуществление деятельности, направленной на снижение риска бедствий?

Обоснование:

Самой большой проблемой для успешного введения в силу и осуществления законов и постановлений в области СРБ, вероятнее всего, является нехватка ресурсов. При финансировании мероприятий по снижению риска часто приходится учитывать необходимостью финансирования других приоритетных направлений государственной деятельности, особенно проектов реагирования на чрезвычайные ситуации. Даже если ресурсы выделены, обеспечение того, чтобы средства дошли до местного уровня и были распределены между всеми департаментами и лицами, ответственными за снижение рисков, является крайне непростой задачей. Есть много подходов к вопросу финансирования, и определение «надлежащего» финансирования СРБ будет зависеть от национальных и местных планов в этой сфере, основанных на комплексных оценках рисков.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

30 (a) *Выделение необходимых ресурсов, в том числе финансовых и логистических, в установленном порядке на всех уровнях управления в целях разработки и осуществления стратегий, политики, планов, законов и постановлений в области снижения риска бедствий во всех соответствующих секторах;*

28 (i) *Поощрение парламентариев поддерживать реализацию мер по снижению риска бедствий путем разработки соответствующих новых законов или внесения поправок в существующие законы и определения бюджетных ассигнований.*

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *Местные органы управления.*
- *Планирование развития.*
- *Национальные бюджетные политики и процессы.*
- *Налогообложение.*
- *Инвестиции.*

Вопросы для рассмотрения:

(3.1) Выделение достаточных ресурсов для СРБ посредством

- **планов развития**

Многие страны включают СРБ в свои планы развития, чтобы обеспечить ему необходимый приоритет в рамках выделения средств. Например, в **мексиканском** *Национальном плане развития* указано, что первоочередное внимание будет уделяться превентивным действиям, направленным на снижение риска бедствий и смягчение вызываемых ими неблагоприятных последствий.[38] Национальные планы развития в **Индонезии** и **Гане** включают вопросы СРБ в соображения относительно деятельности по развитию, а также в стратегический документ, определяющий годовое планирование и распределение бюджетных средств.[39] В **индийском** *Законе об управлении бедствиями* также указывается, что каждое министерство или департамент правительства Индии несет ответственность за включение мер по предотвращению или смягчению последствий бедствий в свои планы и проекты развития.

38 *Национальный план развития* (*Plan Nacional de Desarrollo*, Мексика, 2013-2018 гг.) цитируется в *Отчете ПРООН о страновом исследовании Мексики: «Как законы и постановления поддерживают меры по снижению риска бедствий»* (2014 г.), стр. 27.

39 ПРООН, *Укрепление государственного управления риском бедствий: поддержка ПРООН в период реализации ХРПД в 2005-2015 гг.* (2015), стр. 44.

Процент ассигнований в рамках годовых бюджетов

Выделение определенного процента доходов, пусть не только для СРБ, но хотя бы для более общих мероприятий по УРБ, может быть успешным способом обеспечения поддержки соответствующих мероприятий.[40] Власти **Филиппин**, например, 30 процентов своего национального годового бюджета на УРБ выделяют на меры реагирования, оставляя 70 процентов для таких сфер, как снижение рисков и восстановление.[41] В **Нигерии** Национальное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями несет обязательство по подготовке бюджета УРБ, а закон гарантирует выделение 20 процентов государственных бюджетных ассигнований на смягчение экологических проблем и основных факторов риска.[42]

Специальные статьи бюджета

Во многих странах есть специальные статьи бюджета для УРБ, установленные законом, хотя конкретные указания на снижение риска встречаются очень редко. В **Китае**, однако, снижение риска бедствий было включено в статьи национального и провинциального бюджетов для реализации постановлений, касающихся предотвращения геологических бедствий и борьбы с ними.[43] В некоторых случаях таких конкретных указаний может не потребоваться, как в случае с **Японией** (см. вставку). Создание специальной бюджетной статьи (особенно для СРБ) может быть важно, если ваша страна стремится перейти от системы, в большей степени ориентированной на меры реагирования, к системе с упором на СРБ, поскольку если на снижение риска не будут выделены конкретные средств, деятельность (по обеспечению готовности, реагированию и восстановлению) может продолжаться в обычном режиме.

Пример страны: в **Японии** бюджет на УРБ распределяется в рамках национального бюджетного процесса и, в среднем, составляет примерно 5 процентов от общей суммы (в период с 1994 по 2004 год), причем на предотвращение и обеспечение готовности выделяется 23,6 процента, а на национальную охрану земельных ресурсов — до 48,7 процента бюджета на УРБ.[44]

Создание целевых фондов

Ряд стран также решили создать специальный фонд для проектов по СРБ в соответствии с законами об УРБ или другими законами вне рамок регулярного государственного бюджета, который затем сможет получать средства от правительственных, а также от неправительственных организаций. Это может быть сделано в рамках национального законодательства путем создания национального фонда по УРБ, причем для использования фонда в целях СРБ должны быть предусмотрены специальные критерии. Примеры включают **Доминиканскую Республику**, **Гватемалу**, **Индию**, **Мексику**, **Намибию**, **Уругвай**, **Филиппины** и **Вьетнам**.[45] В странах с федеральной системой также могут быть учреждены программы финансирования для выделения средств на инициативы по СРБ федеральным субъектам и местным органам власти, как это делается, например, в **Австралии**.[46] В **Индии** в дополнение к общим бюджетным ассигнованиям на УРБ был учрежден Национальный фонд реагирования на бедствия, чтобы обеспечить поддержку правительствам штатов во время крупных бедствий/чрезвычайных ситуаций и, таким образом, позволить штатам вкладывать больше средств в меры по снижению риска.

(3.2) Обеспечение наличия ресурсов, позволяющих региональным властям уровня выполнять свои обязанности

Как отмечалось выше в Вопросе 2 из Контрольного списка, многие местные органы власти, особенно в сельской местности, не имеют ресурсов для выполнения обязанностей, возложенных на них законом.[47] По этой причине следует уделять особое внимание обеспечению того, чтобы для выполнения любых обязанностей, которые были децентрализованы и переданы местным властям, были обеспечены необходимые ресурсы,

40 См. сноску 3 *выше*, на стр. 28.
41 *Там же, стр.* 29.
42 *Национальный закон об управлении чрезвычайными ситуациями* (Нигерия, 1999 г.).
43 МФОКК и КП, *Справочный доклад, Закон и регламент в отношении снижения риска стихийных бедствий в Китайской Народной Республике: Кабинетный обзор национальных законов* (2013 г.), стр. 29.
44 См. сноску 3 *выше*, на стр. 26.
45 *Там же.*
46 *Там же.*
47 См. сноску 25 *выше*, на стр. 123.

в том числе для развития местного потенциала управления рисками или обеспечения средств для генерирования собственных ресурсов (например, посредством создания местных стимулов для софинансирования). Кроме того, в бюджетах должны быть предусмотрены расходы не только на реагирование, но и на снижение рисков, причем они должны не только распределяться, но и учитываться. Например, закон или постановление могут установить систему отслеживания бюджетных ассигнований на местном уровне для надзора за расходами и доступностью ресурсов, а также предусматреть обучение и разработку руководящих принципов по классификации расходов на СРБ.[48]

Пример страны: на **Филиппинах** местные фонды борьбы с бедствиями требуют от местных органов власти выделять не менее 5 процентов запланированных поступлений из регулярных источников местному Фонду снижения риска бедствий и управления ими. Эти местные фонды имеют строгие критерии расходования средств на СРБ.[49]

(3.3) Обеспечение устойчивого потока финансовых ресурсов для СРБ и снижение уровня конкуренции при распределении средств на реагирование

Даже если созданы соответствующие фонды или определен обязательный процент для выделения средств, при реализации часто возникают огромные проблемы из-за неустойчивых источников финансирования или конкурирующих приоритетов финансирования. В некоторых странах это может потребовать дополнительных [50] вложений от внешних доноров, либо взносов от частного сектора.

Пример страны: в **Мексике** учрежденный законом Фонд предотвращения стихийных бедствий специально предназначен для СРБ и был создан отдельно от Фонда борьбы со стихийными бедствиями, который ориентирован только на реагирование на чрезвычайные ситуации. Чтобы обеспечить устойчивый поток ресурсов в Фонд предотвращения бедствий, *Закон о федеральном бюджете и финансовой ответственности* предусматривает требование о том, что Национальный план расходов должен включать бюджет для этого фонда.[51]

48 Всемирная конференция ООН по снижению риска бедствий, «Краткий обзор государственных инвестиций в СРБ», стр. 4.
49 См. сноску 3 *выше*, на стр. 27.
50 *Там же*, на стр. 28.
51 МФОКК и КП, *Новая Зеландия: страновой отчет о тематическом исследовании «Как законы и постановления содействуют снижению риска бедствий»* (2014 г.), стр. 21.

4 Включают ли соответствующие отраслевые законы вашей страны положения, направленные на снижение существующих рисков и недопущение возникновения новых рисков?

Обоснование:

Ни один закон сам по себе не может полностью решить проблему СРБ. Отраслевые законы, особенно законы, касающиеся планирования развития, строительства, землепользования, защиты окружающей среды, управления ресурсами, изменения климата и образования (на национальном, провинциальном или местном уровнях), также должны включать положения о снижении риска, повышении безопасности людей и защите их активов. Отраслевые законы особенно важны, поскольку они способны уменьшить подверженность рискам и базовую уязвимость, в частности путем предотвращения возникновения новых рисков.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

27 (d) *Поощрение создания необходимых механизмов и стимулов для обеспечения высокого уровня соблюдения существующих положений отраслевых законов и постановлений в отношении повышения безопасности, в том числе тех, которые касаются землепользования и градостроительного планирования, строительных норм, управления окружающей средой и ресурсами, а также стандартов здравоохранения и безопасности, и их обновление, когда это может быть необходимым, чтобы должное внимание уделялось управлению риском бедствий;*

30 (c) *Наращивание, в соответствующих случаях, государственных и частных инвестиций в устойчивые к бедствиям активы, в частности, посредством структурных, неструктурных и функциональных мер по предотвращению и снижению риска бедствий для важнейших объектов, в частности школ и больниц, а также физической инфраструктуры; повышение качества строительства начиная с самого первого этапа, позволяющее лучше противостоять угрозам за счет надлежащего проектирования и возведения зданий, включая использование принципов универсального дизайна и стандартизации строительных материалов; переоборудование и реконструкция; воспитание культуры технического обслуживания; учет экономических, социальных, структурных, технологических и экологических оценок воздействия.*

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *Управление окружающей средой и ее защита (включая вопросы, связанные с биоразнообразием и охраняемыми территориями).*
- *Рациональное использование природных ресурсов*
- *Управление водными ресурсами (включая управление водно-болотными угодьями).*
- *Управление речными бассейнами или водоразделами.*
- *Управление прибрежными зонами.*
- *Управление лесным хозяйством.*
- *Планирование землепользования.*
- *Планирование городского развития.*
- *Строительные кодексы.*
- *Оценки экологического воздействия и стратегические экологические оценки.*
- *Адаптация к изменению климата и смягчение последствий.*
- *Социальное обеспечение*
- *Страхование.*
- *Образование.*

Вопросы для рассмотрения:

(4.1) Включение положений, касающихся СРБ

Во многих случаях законы, регулирующие планирование развития, управление окружающей средой и природными ресурсами, а также адаптацию к изменению климата, не содержат конкретных положений, направленных на снижение риска природных угроз.[52] При этом упускается возможность содействовать лучшей интеграции СРБ в процесс развития, повышению безопасности населения и защите ценных экономических и социальных активов.

52 См. сноску 3 *выше*, на стр. 69.

Ниже приведены некоторые (относящиеся к конкретным секторам) примеры того, какой путь выбрали разные страны для решения проблемы снижения рисков в рамках отраслевого законодательства.

(4.2) Предотвращение дублирующих или противоречащих друг другу положений в разных законах

Следует проявлять осмотрительность, чтобы избежать дублирования, противоречивых указаний или конфликтующих друг с другом полномочий у отраслевых министерств и разных уровней государственного управления (например, это касается законов об изменении климата и о борьбе с бедствиями, либо национальных и городских властей). Перекрестные ссылки между законами об УРБ и другими законодательными актами могут помочь улучшить координацию, а также избежать проблем при интерпретации и осуществлении.

(4.3) Обеспечение достаточного объема финансовых ресурсов, выделяемых для выполнения требований по СРБ, изложенных в отраслевом законодательстве

Во многих странах с низким и средним уровнем доходов, особенно на местном уровне[53] , существуют серьезные проблемы при осуществлении и обеспечении исполнения основных отраслевых законов о планировании развития, что в основном является результатом нехватки ресурсов и потенциала. Во многих случаях не удавалось заручиться политической поддержкой работы по СРБ, необходимой для того, чтобы сделать ее приоритетной в рамках бюджетов различных секторов.[54] Таким образом, при пересмотре этих законов особое внимание следует уделять тому, предусмотрены ли какие-либо положения о механизмах финансирования или распределения ресурсов. Эта оценка должна проводиться наряду с работой более общих механизмов финансирования местных органов власти для работы по СРБ, как указано в Вопросе 2.

Особые соображения для разных секторов

Окружающая среда:

Между окружающей средой и бедствиями существует тесная связь. Ухудшение состояния окружающей среды может увеличить риск бедствий. Например, обезлесение склонов может вызвать оползни, а освоение водно-болотных угодий может усугубить наводнения в городах.[55] Стихийные бедствия также могут нанести значительный ущерб окружающей среде, что, в свою очередь, повышает уязвимость местных жителей перед лицом будущих угроз.

Растет понимание того, что инвестирование в устойчивое использование экосистем и управление ими может снизить риск бедствий и повысить устойчивость, согласно Сендайской рамочной программе.[56] Хотя законы об управлении окружающей средой обычно связаны с защитой природы, они обладают значительным потенциалом для поддержки СРБ и могут быть использованы для привлечения работников экологического сектора и применения их специальных знаний, что необходимо для снижения риска бедствий.

(4.4) Решение проблемы природных угроз и изменения климата

Для эффективной интеграции СРБ важно, чтобы законы об управлении окружающей средой прямо предусматривали управление природными угрозами (включая риски, связанные с изменением климата) и способствовали координации с системами и учреждениями по УРБ. Например**, в Боливии** *«Закон о матери-Земле»* направлен на решение вопросов управления окружающей средой, устойчивого развития, экологических прав и изменения климата

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

30 (n) *Развитие устойчивого использования экосистем и управления ими, а также внедрение комплексных подходов к управлению окружающей средой и природными ресурсами, которые включают снижение риска бедствий.*

53 *Там же.*

54 ПРООН, *Укрепление государственного управления риском бедствий: поддержка ПРООН в период реализации ХРПД в 2005-2015 гг.* (2015), стр. 21, цитата, Кристолплос и др. (2013 г.).

55 ЮНЕП, «Применение экосистемных подходов к снижению риска бедствий и адаптации к изменению климата: Резюме заявления, сделанного г-ном Ибрагимом Тиау, директором Отдела по осуществлению политики ЮНЕП», Тематические дебаты Генеральной Ассамблеи по снижению риска бедствий, 12 апреля 2012 г., Нью-Йорк.

56 Рено, Судмайер и Эстрелла (ред.), *«Роль экосистем в снижении риска бедствий»* (2013).

в рамках одного целостного закона. Это требует рассмотрения вопросов предотвращения бедствий и реагирования на них в системе комплексного планирования; поощряет устойчивое освоение природных ресурсов; требует учета траекторий изменения климата при планировании и зонировании землепользования.[57] В **Танзании** *Закон об управлении окружающей средой* (2004 г.) возлагает на министра окружающей среды обязанности по подготовке руководящих принципов по управлению экологическими чрезвычайными ситуациями в контексте «бедствий, в том числе связанных с изменением климата, таких как наводнения, циклоны, засухи [и] пожары, а также крупные нашествия вредителей или другие вторжения чужеродных видов флоры и фауны».[58]

(4.5) Включение критериев СРБ в оценку воздействия планируемой деятельности по развитию на окружающую среду (с учетом меняющегося климата)

Многие страны в настоящее время требуют, чтобы до начала крупных проектов по развитию проводилась оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), а в некоторых странах или регионах (например, в Европейском Союзе[59]) перед реализацией определенных программ или планов, которые могут повлиять на окружающую среду, также может потребоваться стратегическая экологическая оценка (СЭО). Однако во многих случаях эти оценки не включают отдельных критериев, связанных с воздействием, которое деятельность по развитию или определенные программы могут оказать в плане повышения риска природных угроз.

Страновой пример: в **Армении** закон *«Об оценке воздействия на окружающую среду и экспертизе»* требует, чтобы результаты процесса ОВОС включали оценку уровня, масштаба и потенциального воздействия возможных чрезвычайных ситуаций (включая стихийные бедствия), а также средства для устранения или уменьшить такого воздействия. Закон также четко определяет ситуации, когда ОВОС является обязательной.[60]

ОВОС (включая ОВОС для проектов и СЭО для секторов и программ) могут быть расширены для учета риска природных угроз, чтобы как государственные, так и частные инвестиции (в том числе в контексте восстановления после бедствий) делались на основе этих рисков и поощряли действия по их снижению на экологически устойчивой основе. Интеграция риска бедствий в процессы ОВОС может включать следующее:

- Выявление потенциальных экологических воздействий предлагаемой деятельности по развитию (например, проектов, программ или политик) и оценка того, как воздействие на окружающую среду потенциально усугубляет существующие или создает новые риски бедствий;
- Выявление и оценка множественных угроз, которые могут потенциально повлиять на предлагаемые инвестиции в развитие, включая предполагаемое воздействие изменения климата;
- Определение вариантов смягчения воздействия на окружающую среду, которые также способствуют снижению рисков, связанных с бедствиями и изменением климата.

Включение таких требований может повысить безопасность деятельности по развитию и предотвратить создание новых рисков. Например, **украинский** закон об ОВОС включает рассмотрение как рисков для человека, так и потенциального воздействия известных природных угроз на инвестиционные проекты и проекты в сфере развития.[61]

(4.6) Принятие экосистемных подходов к СРБ

Экосистемные подходы к СРБ (также называемые «Эко-СРБ») предполагают управление окружающей средой (посредством устойчивого управления экосистемами, их сохранения и восстановления) таким образом, чтобы это одновременно способствовало повышению устойчивости сообществ.[62] Экосистемы часто служат «природной инфраструктурой» с важными функциями, влияющими на все три измерения, которые входят в уравнение риска бедствий.

57 Globe International, *Исследование климатического законодательства в глобальном масштабе — четвертое издание* (2014 г.), стр. 70.

58 МФОКК и КП, *Отчет о страновом исследовании в Танзании: Как законы и нормативные акты содействуют снижению риска бедствий* (2014 г.), стр. 58.

59 *Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 г. об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду* (известная как Директива СЭО), Official Journal L 197, 21/07/2001, стр. 0030-0037.

60 Общество Красного Креста Армении, *Закон и постановление об СРБ в Ереване* (проект, 2015 г.), стр. 32.

61 См. сноску 3 *выше*, на стр. 62.

62 См. сноску 55 *выше*, на стр. 30.

Это может принимать следующие формы: снижение угроз (например, здоровые леса могут снизить количество оползней и лавин); исполнение роли естественных буферов, уменьшающих подверженность людей опасностям (например, мангровые заросли, коралловые рифы и морские травы защищают прибрежные районы от воздействия штормовых нагонов); и снижение уязвимости местного населения к опасным воздействиям за счет удовлетворения его основных потребностей (в продуктах питания, воде, жилье, топливе) и обеспечения средств к существованию.[63]

Экосистемные подходы к СРБ получили повсеместное внимание и признание на международном уровне как подходы «без сожаления» и в настоящее время продвигаются в Сендайской рамочной программе.[64] Для поощрения управления различными экосистемами и их защиты посредством методов, которые также уменьшают воздействие бедствий, законы об окружающей среде могут предусматривать управление определенными экосистемами (например, горными лесами, водно-болотными угодьями, речными бассейнами, мангровыми зарослями, коралловыми рифами и песчаными дюнами) и естественной инфраструктурой в качестве средства снижения риска природных угроз. Обратите внимание, что такой подход может быть предусмотрен не только в законах об окружающей среде, но также в законах об управлении природными ресурсами, УРБ и планировании землепользования, а также в соответствующих политиках по комплексному управлению окружающей средой и ресурсами.

Рациональное использование природных ресурсов

(4.7) Включение положений о снижении рисков, связанных с водой

Наводнения являются наиболее распространенными гидрологическими угрозами, с которыми сталкиваются люди во всем мире, и методы управления водными ресурсами (как в городских, так и в сельских районах) оказывают большое влияние на риски наводнений, а также на другие угрозы, связанные с водой (такие как сели и засухи).[65] Часто закон об УРБ может предусматривать только краткосрочные меры по смягчению последствий наводнений и предупреждению о наводнениях, в то время как более долгосрочные подходы к управлению рисками, возможно, необходимо отразить в других законах и постановлениях, касающихся управления водными ресурсами.

Кроме того, различные человеческие факторы, такие как потребности в воде и особенности управления водными ресурсами, могут усугубить воздействие засухи на соответствующие регионы. Однако большинство законов об УРБ не предусматривают комплексной борьбы с медленно наступающимися бедствиями, то же относится и ко многим законам об управлении водными ресурсами.[66] Если страна подвержена засухам, то может быть важно включить положения, направленные на борьбу с засухами, в водохозяйственное, сельскохозяйственное или иное законодательство. В **Монголии**, например, закон о защите почвы включает меры по предотвращению засухи и опустынивания в результате развития сельского хозяйства, добычи полезных ископаемых, строительства дорог и городского землепользования, а также изменения климата.[67]

Эффективное законодательство об управлении водными и природными ресурсами может также включать положения о влиянии определенных решений по планированию, распределению и инвестированию на риск наводнений и засух (например, решение улучшить водоснабжение в одном районе может привести к наводнению в другом). Интегрированные подходы к управлению водными ресурсами, в которых СРБ присутствует в качестве одной из четких целей, могут оказать существенное влияние на снижение риска наводнений и засух, поскольку для этого требуется участие множества различных субъектов и признание водосборного или речного бассейна в качестве основной единицы для управления водными ресурсами.[68] Такой подход, однако, может потребовать специальных юридических полномочий для управления ресурсами за границами округа или штата, участия множества различных учреждений, а также работы многих законодательных актов (о наводнениях, управлении водными ресурсами, планировании и т. д.). Интегрированное управление водными ресурсами[69] — это сложный процесс, включающий государственное управление и развитие, и он, хотя подробно и не рассматривается в данном Руководстве, может служить особенно полезным инструментом для СРБ.

63 См. Партнерство по снижению экологического риска и риска бедствий (ПСЭРРБ) «Вклад в Глобальную систему по снижению риска бедствий в период после 2015 года» (2015).

64 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы*, параграфы 28 (d), 30 (g), (n).

65 См. сноску 55 *выше*, на стр. 248.

66 См. сноску 3 *выше*, на стр. 68.

67 *Закон о защите почв и предотвращении опустынивания* (Монголия, 2012 г.), упомянутый в примечании 56 *выше*, на стр. 374.

68 См. сноску 3 *выше*, на стр. 68.

69 Согласно цитате в сноске 55 *выше*, на стр. 250, концепция комплексного управления водными ресурсами (КУВР) определяется как «процесс, способствующий скоординированному развитию и управлению водными, земельными и другими связанными с ними ресурсами, чтобы максимизировать обеспечиваемое ими экономическое и социальное благосостояние на справедливой основе без ущерба для устойчивости жизненно важных экосистем».

70 См. *Национальный план комплексного управления водными ресурсами в Гане* (2012 г.).

Пример страны: в 1996 году власти **Ганы** посредством Акта парламента (Закон 522 от 1996 года) учредили Комиссию по водным ресурсам (КВР), объединив соответствующие органы и основных пользователей и предоставив комиссии полномочия по комплексному регулированию и координированию использования водных ресурсов страны. Во исполнение этого поручения Комиссия разработала национальный план *Комплексного управления водными ресурсами* (КУВР), который вписывается в общий контекст планирования развития в Гане.[70]

(4.8) Связь деятельности по предотвращению лесных или городских пожаров и управлению ими с законами и учреждениями в сфере УРБ

Законы о предотвращении пожаров и управлению ими часто полностью отделены от законов об УРБ и охране окружающей среды.[71] Эти законы могут регулировать деятельность, связанную с предотвращением пожаров, выделять ресурсы, создавать профильные учреждения и предусматривать уголовное наказание за правонарушения, связанные с пожарами. Чтобы наладить связь с другими инструментами УРБ, в них важно включить соответствующие ссылки, способствующие лучшей координации, особенно в отношении систем раннего предупреждения (СРП). Некоторые страны предпочитают развивать комплексные системы управления пожарами в качестве целостного подхода к решению проблемы управления пожарами на всей площади растительного покрова, а также включать в них меры по предотвращению пожаров, обеспечению готовности к ним и восстановлению лесов. **Ливан**, например, в мае 2009 года принял *Национальную стратегию борьбы с лесными пожарами*, чтобы снизить их интенсивность и частоту и обеспечить более скоординированный подход к управлению.[72]

Планирование землепользования, городское развитие и строительство

Законы о планировании развития имеют крайне важное значение для повышения качества ГУРБ, поскольку они обладают наилучшим потенциалом для снижения подверженности и уязвимости населения и активов перед угрозами, а также предотвращения создания новых рисков бедствий в ходе городского развития. Значительного снижения рисков можно добиться посредством внедрения комплексной системы, в которой решения по планированию землепользования и строительные нормы и правила основываются на картировании рисков. В некоторых странах действуют режимы строительных норм, которые объединяют строительство и пространственное планирование, а другие пошли еще дальше, объединив физическое планирование с более широким планированием развития.[73] Приведенные ниже наводящие вопросы помогут определить, насколько хорошо интегрированы или взаимосвязаны законы и постановления, касающиеся планирования землепользования, городского развития и строительства.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

30 (f) *Содействовать включению показателей оценки риска бедствий в разработку и осуществление политики в области землепользования;*

30 (h) *Поощрять пересмотр существующих или разработку новых, в соответствующих случаях, строительных кодексов, стандартов и практики модернизации и реконструкции на национальном или местном уровнях, с целью повышения их пригодности для применения в местных условиях, особенно в неформальных и маргинальных поселениях, и укрепление потенциала в области осуществления, изучения и обеспечения соблюдения таких кодексов с использованием соответствующего подхода в целях стимулирования создания структур, устойчивых к воздействию бедствий;*

27 (k) *Там, где это необходимо, сформулировать государственную политику по решению вопросов предотвращения бедствий или переноса, где это возможно, находящихся в зонах риска населенных пунктов, в соответствии с национальным законодательством и правовыми системами.*

71 См. сноску 3 *выше*, на стр. 67.

72 Канвар и Туммарукуди, «Снижение риска бедствий является неотъемлемой целью политик и планов, связанных с окружающей средой, в том числе с землепользованием, управлением природными ресурсами и адаптацией к изменению климата» (2014 г.), стр. 42-43.

73 См. сноску 3 *выше*, на стр. 53.

(4.9) Содействие координации с учреждениями и механизмами по управлению риском бедствий

Постановления о планировании землепользования особенно важны, поскольку они могут предотвратить строительство или ограничить опасные виды землепользования в районах, подверженных природным угрозам (например, поймы, прибрежные районы, территории с нестабильной или загрязненной почвой или районы с особенно высоким сейсмическим риском). Ответственность за планирование землепользования и развитие часто распределяется между разными уровнями государственного управления и не обязательно регулируется одним законом, поэтому может возникнуть необходимость пересмотреть несколько законов и постановлений как на национальном, так и на субнациональном уровне, включая те, которые регулируют зонирование прибрежных территорий.

Чтобы избежать ненадлежащего планирования и принятия решений, нарушающих принципы устойчивости развития, эффективные постановления о планировании землепользования должны включать конкретные критерии, связанные с опасными природными явлениями. При проведении анализа учитывайте существующие проблемы при осуществлении и способы их решения с помощью выделенных ресурсов, обучения и инициатив по повышению осведомленности.

Страновой пример: *Земельный кодекс* **Кыргызстана** устанавливает требования к функциональному планированию, которые включают четкие критерии для СРБ с целью «обеспечения безопасности населенных пунктов от природных и техногенных воздействий», а также «выполнения экологических, санитарных и гигиенических требований в соответствии с нормами законодательства».Законодательство Кыргызстана также требует от муниципалитетов разработки и утверждения планов землепользования, программ рационального использования земель и сертификации проектных и изыскательских работ. Часть этой системы предусматривает планы для объектов инфраструктуры, включая водоснабжение, канализацию и дренаж грунтовых вод в развивающихся районах. Таким образом, правовая база устанавливает высокоуровневые цели в сфере СРБ и безопасности, а также четко распределяет ответственность за их реализацию между местными органами власти.[74]

(4.10) Обновление строительных норм и правил планирования землепользования и обеспечение того, чтобы приоритет отдавался критически важной инфраструктуре, такой как школы, больницы и другие общественные здания и сооружения

При эффективном внедрении система строительных правил, адаптированная для соответствующих угроз, может значительно снизить риск природных угроз. На самом деле, Сендайская рамочная программа поощряет государства пересматривать или разрабатывать новые строительные нормы и правила, «с целью сделать их более подходящими для применения в местных контекстах».[75] Большинство стран имеют те или иные разновидности строительных норм и правил, но важно убедиться, что они обновляются в соответствии с новыми строительными технологиями, а также актуальной информацией об угрозах, особенно в свете любых недавних бедствий. Строительные нормы редко относятся конкретно к СРБ, и поэтому может потребоваться внимательно изучить цель и содержание кодексов, чтобы понять, учитываются ли вопросы риска бедствий, и определить, могут ли потребоваться более конкретные положения.

Страновой пример: в столице **Намибии**, Виндхуке, национальные строительные законы и кодексы работают очень эффективно и в достаточной степени обеспечиваются ресурсами через Управление строительного контроля при Городском совете. Управление требует документального утверждения планировки всех зданий и имеет право проводить инспекции. Хотя в Намибии закон открыто устанавливает лишь несколько критериев, относящихся к СРБ, в частности, обеспечение устойчивости зданий к наводнениям и защиты от «других вредных факторов», на практике критерии, применяемые Управлением строительного контроля Виндхука, включают надежность конструкции здания, общественную безопасность, устойчивость к риску затопления, наличие дренажной системы и доступа для автомобилей скорой помощи. Таким образом, система реализации строительного кодекса предоставляет модель, которую можно воспроизвести в других городских центрах

74 *Там же,* стр. 54.
75 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 36 (h).

Намибии, а также в других странах. Однако ее эффективность зависит от наличия обученного персонала и целевого финансирования в рамках бюджета местного правительства. На практике эта система не распространяется на сельские поселения, где небольшие традиционные жилища строятся из доступных на месте материалов.[76]

Реализация строительных норм и правил остается серьезной проблемой для многих стран, особенно с низким и средним уровнем доходов. Как упоминалось выше, в большинстве случаев ответственность за соблюдение строительных норм делегируется местным органам власти, но часто без предоставления необходимых ресурсов или возможностей для полной реализации этих полномочий. Например, несмотря на то, что в Непале до землетрясения 2015 года осуществлялся ряд инициатив по совершенствованию реализации строительных норм, муниципалитет Катманду (со штатом из 25 человек) имел возможность утверждать только недавно построенные здания высотой более трех этажей и не имел средств для проведения оценки существующего строительного фонда.[77] Помимо нехватки ресурсов, во многих странах проблемы при реализации и обеспечении соблюдения строительных норм и стандартов могут быть усугублены чрезмерной бюрократией, коррупцией и слабой «культурой соблюдения правил».[78]

Страновой пример: в **Новой Зеландии** *Закон о строительстве* является одной из четырех основных законодательных инициатив, направленных на снижение риска бедствий. Он не только регулирует строительные работы и устанавливает строительные стандарты, но и стремится способствовать подотчетности всех участников отрасли, включая владельцев, проектировщиков, строителей и органы, ответственные за выдачу разрешений на строительство. Ответственность несет каждый участник, и этот аспект имеет важнейшее значение для обеспечения надлежащего осуществления закона.[79]

Хотя указанные проблемы реализации не могут быть решены простым принятием нового кодекса, все же можно принять определенные меры для улучшения соответствия нормам и повышения безопасности. Можно рассмотреть осуществление следующих шагов:

- Усиление потенциала правительства по обеспечению соблюдения кодексов и обучение сотрудников соответствующих органов.[80]
- Проверка того, предусматривают ли строительные нормы традиционные методы строительства и учитывают ли местный потенциал и наличие ресурсов.[81]
- Уделение особого внимания определенным типам объектов, включая школы, больницы и другие общественные здания, а также крупным коммерческим комплексам, где собирается значительное количество людей.
- Проведение программ по просвещению и повышению осведомленности общественности (рассчитанных, в частности, на местных ремесленников и полуквалифицированных рабочих) в отношении важности соблюдения строительных норм для общественной безопасности.
- При необходимости, введение и применение обязательных правовых санкций за несоблюдение норм.

(4.11) Установление стимулов для соблюдения или правовых санкций (при необходимости) за несоблюдение требований, ведущее к снижению безопасности зданий или строительных объектов

Для повышения подотчетности и обеспечения соблюдения минимальных стандартов общественной безопасности стимулы и правовые санкции должны включаться в законы и постановления о строительстве. В **Никарагуа**, например, разрешения на строительство в муниципалитете Вильянуэва выдаются бесплатно, чтобы побудить людей работать в рамках системы.[82] Что касается правовых санкций, то в **Индонезии** и в **Алжире** к компаниям, которые по небрежности или с умышленным нарушением закона строят объекты с высокой степенью риска, применяется уголовное наказание.

76 См. сноску 3 *выше*, на стр. 50.
77 МФОКК и КП, *Нормативные барьеры при получении доступа к убежищам в чрезвычайных ситуациях и временному жилью в Непале* (2014 г.), 76.
78 См. сноску 3 *выше*, на стр. 14.
79 См. сноску 35 *выше*, стр. 19.
80 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 30 (h)
81 См. сноску 3 *выше*, на стр. 53.

(4.12) Повышение безопасности людей, живущих в неформальных поселениях, в целях соблюдения их основных прав

Жители неформальных поселений особенно уязвимы не только к природным угрозам, но и к целому ряду рисков для здоровья и безопасности. Согласно оценкам, к 2050 году 66 процентов населения мира будет жить в городах[83]. Во многих странах быстрая урбанизация уже опередила возможности национальных или городских администраций по городскому планированию и развитию. Это приводит к возникновению очень уязвимых неформальных поселений, жители которых не учитывают существующие риски и подвержены целому ряду природных угроз. Массовое выселение или снос не являются долгосрочным решением проблемы неформальных поселений, поскольку не устраняет коренные причины, может привести к серьезным нарушениям прав человека и часто обходится достаточно дорого, причем бывает, что люди возвращаются в свои прежние дома, несмотря ни на что. Вместо этого многие страны принимают меры по «модернизации» условий жизни в неформальных поселениях, во-первых, за счет улучшения физической среды обитания (включая создание базовой инфраструктуры водоснабжения, канализации, сбора отходов, ливневой канализации и т. д.), а во-вторых, за счет «упорядочения» землевладения и стремления расширить доступ к базовым услугам в сфере здравоохранения и социальной поддержки. Внедрение необходимых правовых мер и стремление реализовать право на жилище и здоровую среду обитания могут снизить риски в этих сообществах и создать внутри них стимулы для инвестирования в более безопасные методы строительства и обслуживания. В том случае, если единственным безопасным и надежным вариантом был признан перенос поселения, соответствующие процедуры должны осуществляться на основе широких консультаций и соответствовать правозащитным принципам, гарантирующим права отдельных лиц и сообществ.[84]

Страновой пример: **Бразилия** была пионером в области «упорядочивания». Принятый там *в 2001 году Городской устав* направлен на решение проблемы роста городов, устранение негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение безопасности путем улучшения физических условий в неформальных поселениях, предоставления социальных услуг и передачи их под управление городской администрации. Затем эта законодательная инициатива была дополнена законами о социальном жилье.[85]

Изменение климата

Адаптация к изменению климата и СРБ преследуют общую цель — снизить уязвимость людей и активов, подверженных угрозам, связанным с климатом. Поэтому неудивительно, что меры, принимаемые для адаптации к изменению климата, часто можно классифицировать как меры по снижению риска бедствий (см. Вопрос 1.3 выше). С помощью соответствующего законодательства и политик можно поощрять глубокую межотраслевую координацию и более интегрированный подход, учитывающий особенности обеих этих областей.

(4.13) Содействие координации и интеграции с учреждениями и системами, работающими в сфере управления риском бедствий

Многие законы об изменении климата в настоящее время ориентированы на смягчение последствий (действия по сокращению или исключению выбросов парниковых газов), а не на адаптацию (меры по адаптации природных или антропогенных систем к изменениям климата и снижению воздействия этих изменений).[86] В большинстве стран закон об изменении климата (или, чаще, политика) может способствовать углублению взаимосвязи с политиками или учреждениями из сферы УРБ, например, путем включения ссылок на соответствующие законы об УРБ или обеспечения того, чтобы учреждения, ответственные за адаптацию (часто министерства окружающей среды) и СРБ/УРБ работали в тесной координации. В настоящее время интегрированные правовые структуры, касающиеся как СРБ, так и адаптации к изменению климата, встречаются редко, хотя появляются некоторые модели, в которых как АИК, так и СРБ интегрированы с законодательством о планировании развития и управлении ресурсами (например, в **Алжире**, **Доминиканской Республике**, **Мексике** и **Уругвае**).[87] В Уругвае, например, есть

82 *Там же.*

83 Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, *Мировые перспективы урбанизации: Редакция 2014 г.* (2014 г.).

84 УВКБ ООН, «*Планируемое переселение, бедствия и изменение климата: консолидация передовых методов и подготовка к будущему*» (2014 г.).

85 См. сноску 3 *выше*, на стр. 59.

86 *Там же*, на стр. 64.

87 *Там же, стр.* 65–66.

специальный *Указ о реагировании на изменение и изменчивость климата на национальном уровне*, который направлен на предотвращение рисков на всей территории страны путем координации действий между всеми соответствующими учреждениями.[88]

Страновой пример: **Федеративные Штаты Микронезии** приняли *Общенациональную комплексную политику в отношении управления риском бедствий и изменения климата*. Эта политика направлена на внедрение подхода к управлению «множественными опасностями», объединяя УРБ, адаптацию к изменению климата и сокращение выбросов парниковых газов, в частности, путем содействия строгой координации действий в горизонтальной и вертикальной плоскостях между секторами, национальными, государственными и общинными структурами.[89]

(4.14) Использование механизмов страхования риска бедствий и/или других механизмов финансирования рисков

Страхование или аналогичные механизмы распределения рисков все чаще используются для содействия экономической устойчивости к бедствиям, а также как средство поощрения подхода к снижению рисков (путем требования от страхователя принять определенные меры по снижению рисков). Некоторые страны могут прибегнуть к обязательному страхованию риска бедствий, например **Мексика**, которая требует, чтобы ее штаты использовали страхование риска бедствий и другие механизмы управления рисками и их передачи.[90]

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

30 (b) *содействовать механизмам передачи и страхования риска бедствий, распределения и удержания рисков, финансовой защиты (по обстоятельствам) как для государственных, так и для частных инвестиций в целях уменьшения финансового ущерба от бедствий для правительств и общества в городских и сельских районах.*

Многие страны с высоким уровнем доходов либо ввели обязательное общее страхование владельцев собственности, либо создают мотивацию застраховаться от рисков. Например, в **Японии** штрафы заложены в стоимость ипотеки, а **США** субсидируют страхование жилья.[91] Кроме того, набирает обороты новая институциональная тенденция, связанная с созданием «национальных советов по рискам», в состав которых входят органы страхового надзора, агентства по УРБ и другие отраслевые министерства. Им поручено анализировать риски и политику управления ими, они рассматривают финансирование риска бедствий в более широком контексте УРБ и предоставляют рекомендации в соответствующие департаменты.[92] Эта идея была реализована в **Сингапуре**. В настоящее время рассматривается вопрос о ее реализации на **Ямайке**, в **Марокко** и **Руанде**.[93]

88 *Там же*, на стр. 66.
89 См. сноску 56 *выше* , на стр. 7.
90 См. сноску 3 выше, на стр. 80.
91 Там же.
92 Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2014* года, стр. 279.
93 См. сноску 26 *выше*, на стр. 195.

5 Устанавливают ли законы вашей страны четкие процедуры и обязанности по проведению оценки рисков и обеспечивают ли учет информации о рисках в процессах разработки?

Обоснование:

Государственным органам, частному сектору, сообществам и отдельным лицам крайне необходимо иметь четкое и актуальное представление о конкретных опасностях. Комплексная оценка рисков обеспечивает основу для развития с учетом рисков[94] и способствует разработке эффективных мер по предупреждению и снижению риска бедствий. Как указывается в формулировке первого приоритета Сендайской рамочной программы, законы, политики и практики «должны основываться на понимании риска бедствий во всех его аспектах уязвимости, потенциала, степени подверженности людей и активов, характеристик опасности и окружающей среды».[95] Сбор и использование точных исходных данных о рисках в каждом населенном пункте для принятия решений о планировании и строительстве могут оказать огромное влияние на безопасность и устойчивость источников доходов, жилья и инфраструктуры.

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *Планирование землепользования.*
- *Строительство зданий и сооружений.*
- *Управление водными ресурсами.*
- *Метеорология.*
- *Изменение климата.*
- *ОВОС.*

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

24 (a) *Содействовать сбору, анализу, контролю и использованию соответствующих данных и практической информации и обеспечивать ее распространение с учетом потребностей различных категорий пользователей, по обстоятельствам;*

24 (b) *Поощрять использование и укрепление исходных показателей и периодически оценивать риск бедствий, уязвимости, возможности, степень воздействия, характеристики опасности и их потенциальные последствия;*

24 (e) *Обеспечивать свободный доступ к неконфиденциальной информации о подверженности опасностям, уязвимостях, рисках, бедствиях, а также доступ к сгруппированной по категориям информации об ущербе, по обстоятельствам;*

30 (g) *Содействовать включению показателей оценки риска бедствий в разработку и осуществление политики в области землепользования;*

30 (h) *Содействовать включению оценки риска бедствий, их картирования и управления ими в планирование развития сельских районов.*

Вопросы для рассмотрения:

(5.1) Требование регулярного картирования опасностей и уязвимостей, а также оценки рисков, в том числе риска бедствий и климатических рисков, и четкое возложение этих задач на соответствующие органы

Законодательство должно предусматривать регулярное картирование (исторических и прогнозируемых) рисков бедствий и климатических рисков, а также принятие мер по расширению технических и институциональных возможностей на всех уровнях.

91 *Там же.*
92 Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2014* года, стр. 279.
93 См. сноску 26 *выше*, на стр. 195.
94 Глобальный фонд по снижению опасности бедствий и восстановлению после них, *понимание риска бедствий; программный документ* (2014 г.).
95 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы*, параграф 23.

Некоторые законы об УРБ включают положения о картировании рисков. Например, законы **Алжира**, **Филиппин** и **Новой Зеландии** определяют оценку рисков как неотъемлемую часть процесса развития. Однако на настоящий момент оценка рисков рассматривается с позиции «линейной модели с ограниченными возможностями для выявления сложных и взаимосвязанных рисков и управления ими».[96] Таким образом, правовые положения об оценке или картировании рисков должны способствовать целостной оценке множественных опасностей, которая учитывает то, как различные факторы риска (например, изменение климата, урбанизация и т. д.) могут взаимодействовать между собой и, тем самым, увеличивать риски или создавать новые.

Страновой пример: **Мексика** делает особый акцент на картировании рисков в рамках своей правовой базы — возлагает ответственность за подготовку Атласов рисков на государственное учреждение на национальном, региональном и местном уровнях. Атлас рисков содержит базы данных, географические информационные системы и инструменты для анализа и моделирования, а также оценки ущерба, вызванного бедствиями. Закон требует регулярного обновления Атласов рисков и устанавливает, что они являются основным справочным материалом для разработки политики и программ по СРБ. К тому же, что весьма важно, закон требует от властей учитывать Атласы рисков при выдаче разрешений на строительство или основание населенных пунктов. В 2014 году 28 из 32 государств и 175 муниципалитетов разработали собственные Атласы рисков.[97]

(5.2) Привлечение подверженных риску сообществ, гражданского общества и частного сектора к участию в оценке рисков и их информирование о последствиях

Сами сообщества часто являются жизненно важным источником информации для понимания опасностей, уязвимостей и возможностей людей и активов в конкретной местности. Сендайская рамочная программа признает это и призывает государства обеспечивать использование традиционных знаний и практик коренных и отдельных сообществ для проведения оценки рисков. В то же время гарантия участия сообществ в процессе оценки рисков позволит обеспечить ответственность за последующие усилия по снижению риска, особенно если потребуются решительные меры (например, переселение).[98] Аналогичным образом, содействие участию частного сектора в процедурах оценки рисков означает, что частные субъекты могут с большей вероятностью использовать информацию о рисках для обоснования собственных планов и действий.

Не менее важно поощрять точную и прозрачную передачу и распространение информации в процессе оценки рисков. Передача информации будет иметь важное значение для ее применения на практике.[99] Обнародование информации о рисках также повышает прозрачность и признается важным средством мотивации людей принимать собственные меры по снижению рисков.[100]

(5.3) Требование учета информации о рисках при планировании развития, бюджетном ассигновании и строительстве

Для снижения базового риска процесс планирования развития должен основываться на комплексном картировании и оценке рисков. Законы и постановления могут требовать учета информации о рисках при принятии инвестиционных решений, касающихся планирования развития и строительства, чтобы предотвратить создание новых рисков и лучше управлять существующими. Информация о рисках также может быть использована для переоборудования зданий (особенно необходимой инфраструктуры, такой как школы и больницы) с целью снижения предполагаемых рисков, для разработки новых руководящих принципов или постановлений в отношении планирования землепользования, а также для разработки мер финансовой защиты.[101] Хотя законы или постановления могут не содержать подробностей о процедурах, все же можно установить связь между

96 См. сноску 25 *выше*, на стр. 211, со ссылкой на ОЭСР (2014 г.).
97 См. сноску 50 *выше*, на стр. 26.
98 См. сноску 93 *выше*, на стр. 10.
99 *Там же,* 11.
100 См. сноску 3 *выше*, на стр. 33.
101 См. сноску 93 *выше*, на стр. 7.

информацией, полученной в результате картирования/оценки рисков, и решениями, связанными с планированием развития и строительством, в том числе действиями и решениями, принимаемыми частным сектором.

Страновой пример: Закон **Алжира** *о предотвращении крупных рисков и управлении бедствиями в контексте устойчивого развития от 2004 года* (Закон об УРБ) предусматривает комплексный подход к СРБ. Это не только делает область СРБ приоритетным направлением, но и объединяет эту область с планированием развития и функциями местного самоуправления. Этот закон содержит требования по оценке и картированию рисков, планированию землепользования и обеспечению безопасности строительства, а также интегрирует деятельность Национального комитета по основным рискам и Главного управления гражданской защиты (на базе Министерства внутренних дел) с децентрализованными системами местного самоуправления.[102]

102 См. сноску 3 *выше*, на стр. 13.

6 Предусматривают ли законы вашей страны четкие процедуры и обязанности по раннему предупреждению?

Обоснование:

Раннее предупреждение является одной из важнейших функций любой системы УРБ, учитывая ее влияние на спасение жизней. Важность роли раннего предупреждения признается и в одной из семи задач Сендайской рамочной программы и состоит в «существенном повышении доступности СРП о множественных опасностях, а также информации и результатах оценки риска бедствий для людей к 2030 году».[103] Чтобы точная информация, которая может спасти жизни, доходила до людей вовремя, важно обеспечивать четкость процедур и надлежащее понимание ролей и обязанностей всеми участниками, в том числе получателями информации.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

33 (b) *Инвестировать в, разрабатывать, поддерживать и укреплять ориентированные на людей, учитывающие множественные опасности, многосекторальные системы прогнозирования и раннего предупреждения, механизмы оповещения о рисках бедствий и чрезвычайных ситуациях, социальные технологии и телекоммуникационные системы мониторинга опасностей; разрабатывать такие системы на основе широкого участия; адаптировать их к потребностям пользователей, в том числе с соблюдением социальных и культурных требований, в частности гендерных; способствовать использованию простого и недорогого оборудования и средств раннего предупреждения; расширять каналы распространения информации, направленной на раннее предупреждение о бедствиях.*

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *Планы по управлению бедствиями и реагированию на них.*
- *Планы на случай непредвиденных обстоятельств.*
- *Изменение климата.*

Вопросы для рассмотрения:

(6.1) Распределение ответственности на всех этапах процесса раннего предупреждения — от оценки опасности до принятия решений о выдаче предупреждений и до начала действий на раннем этапе

Многим аспектам эффективной СРП требуется наличие не законодательства, а технических возможностей, соответствующих планов и систем. Законы и постановления могут стать основой, предусматривающей четкие юридические полномочия для оценки опасностей и рисков и позволяющей принимать своевременные решения по выдаче предупреждений.[104] Процедуры могут быть ясными на бумаге, но в случае экстренной необходимости принять решение о выдаче предупреждения о бедствии может стать очевидным, что роли не столь практичны или ясны, как предполагалось.[105] Необходимо дополнительно рассмотреть вопрос о включении в законодательство механизмов ответственности за невыполнение обязанностей или злоупотребление СРП. Например, на **Филиппинах** и в **Индии** предусмотрены уголовные наказания за вмешательство в работу оборудования раннего предупреждения, а в Индии и Италии также установлены наказания за выдачу ложных предупреждений, сеющих панику.[106]

103 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы*, параграф 18 (g).
104 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы*, параграф 18 (g).
105 См. сноску 3 *выше*, на стр. 36. 106 *Там же,* 36.

Страновой пример: **Никарагуа** — одна из немногих стран, где законодательством предусмотрено включать в СРП восходящий механизм, требующий от сообществ предоставления информации о рисках (в дополнение к более традиционным нисходящим механизмам). Закон об УРБ, определяющий национальную систему УРБ, возлагает на волонтеров ряд связанных с СРП задач на уровне сообщества. Эти задачи включают: наблюдение за рисками, информирование и получение указаний на основе СРП, а также обеспечение связи между сообществами и более высокими уровнями власти.[107]

(6.2) Определение ролей технических министерств, а также сообществ, местных органов власти, научно-исследовательских учреждений, частных медиакомпаний и организаций гражданского общества в системах раннего предупреждения

Законодательство может способствовать разработке сквозных[108] и учитывающих множественные опасности СРП, тем самым укрепляя партнерские отношения и межведомственное сотрудничество в распространении информации и управлении СРП. Правовые положения могут требовать институционального сотрудничества путем внесения технических данных и знаний из различных национальных систем исследований и мониторинга в СРП, а также могут определять роли средств массовой информации.

Сендайская рамочная программа призывает государства развивать СРП на основе широкого участия и обеспечивать их соответствие «потребностям пользователей, в том числе с соблюдением социальных и культурных требований, в частности гендерных».[109] Исследования также показали, что участие сообщества в управлении СРП может существенно способствовать повышению эффективности систем.[110] Этого можно достичь, например, путем проведения консультаций с участниками сообщества при проектировании и разработке СРП, интеграции общинной СРП с официальной/национальной СРП и возложения на участников сообщества обязанностей по эксплуатации и обслуживанию местных систем предупреждения, таких как сирены или барабаны.

(6.3) Обеспечение наличия СРП о наиболее часто возникающих и серьезных опасностях

При всей важности наличия СРП о множественных опасностях стоит отметить, что если страна особенно сильно подвержена определенному типу природной грозы, то может понадобиться упомянуть СРП конкретно об этом риске бедствия и предусмотреть для него соответствующие меры быстрого реагирования. К примеру, в **Армении** существует высокий уровень сейсмической опасности, поэтому национальный закон «О сейсмической защите» содержит подробные положения о функционировании СРП о сейсмической опасности, методах оповещения и общих приоритетах для системы. [111]

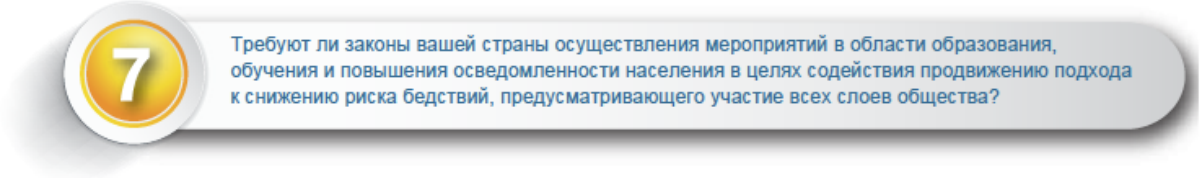
107 *Там же,* на стр. 77.

108 Выражение «сквозная система предупреждения» используется для того, чтобы подчеркнуть, что системы предупреждения должны охватывать все этапы — от выявления опасности до реагирования на нее на уровне сообщества.

109 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы*, параграф 33 (b).

110 См. МФОКК и КП «*Общинные системы раннего предупреждения: руководящие принципы»* (2012 г.), стр. 26–27, 55.

111 См. сноску 59 *выше*.



Обоснование:

Чтобы быть устойчивыми, сообщества должны быть информированы о рисках в своей местности и должны активно участвовать в их снижении. В Сендайской рамочной программе указано, что законы и постановления могут иметь важное значение для распределения обязанностей и реализации инициатив по обучению и повышению осведомленности общественности.[112] Более конкретно, и согласно указаниям, изложенным ниже, законодательство может способствовать созданию или продвижению специальных учебных заведений и образовательных инициатив посредством реализации различных мероприятий для государственных служащих и специалистов. Кроме того, оно может требовать как включения вопросов снижения риска бедствий и реагирования на них в школьную программу, так и проведения учений по обеспечению готовности к бедствиям в зонах повышенного риска.

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *Образование.*
- *Местные органы управления.*
- *Особые факторы опасности.*

Вопросы для рассмотрения:

(7.1) Обязательное включение занятий по СРБ в школьную программу

Будучи движущей силой перемен, дети и подростки могут способствовать формированию культуры понимания и осведомленности, особенно если СРБ включено в учебную программу. В то же время участие школьников в учениях по обеспечению готовности к бедствиям значительно повышает их безопасность. Закон об УРБ или другие законы и кодексы в области образования могут содержать требование об СРБ и обеспечению готовности к ним в рамках школьной программы,[113] однако требования могут быть разными в зависимости от профиля рисков страны. В правовых положениях все четче прослеживается тенденция к включению занятий по СРБ в школьные программы или проведению в школах учений по обеспечению готовности к бедствиям.[114]

Страновой пример: нормативно-правовая база **Мексики** предусматривает два основных типа формальных инициатив по СРБ в области образования: (1) включение вопросов гражданской защиты (и СРБ) в школьную программу на всех уровнях с требованием к Министерству внутренних дел координировать и разрабатывать соответствующее содержание; (2) создание системы профессионализации в области гражданской защиты для укрепления государственного сектора, в частности Национальной школы гражданской защиты для обучения, аккредитации и сертификации. Школа предлагает как академическое образование, так и профессиональную сертификацию. База дополняется Общим законом об образовании 1993 года, который требует от всех муниципалитетов и государственных начальных школ создавать общинные школьные советы по информированию общественности и планированию действий в чрезвычайных ситуациях, в том числе проводить учения и симуляционные упражнения.[115]

112 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф (27) (a).
113 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 36 (a) (ii).
114 См. сноску 3 *выше*, на стр. 39.
115 *Там же,* на стр. 38.

(7.2) Содействие обучению вопросам СРБ государственных служащих и соответствующих специалистов

Несмотря на то, что обязанности могут быть распределены в соответствии с законом, соответствующие государственные служащие часто не имеют технических возможностей для выполнения своих обязанностей. Требование к государственным служащим и другим специалистам пройти обучение или получить ученую степень может способствовать выполнению этих важных обязанностей и, следовательно, повысить эффективность применения законов и постановлений. К примеру, законы об УРБ в **Мексике** и на **Филиппинах** предусматривают создание специальных учебных заведений для работников государственного сектора и других заинтересованных лиц.[116]

(7.3) Включение конкретных положений о повышении осведомленности об СРБ

Во многих странах есть правовые положения о повышении осведомленности сообщества о вопросах СРБ.[117] Однако, чтобы быть эффективными, они должны быть дополнены четкими указаниями по реализации просветительской деятельности. Без конкретно этого направления, которое призвано определить ответственные учреждения (включая средства массовой информации и даже частный сектор), предполагаемые мероприятия, выделяемые ресурсы и/или объем распространяемой информации, правовые положения, разработанные с благими намерениями, могут остаться лишь на бумаге.

Кроме того, если это уместно, следует обратить внимание на возможность доработки или официального признания существующих норм обычного права, которые способствуют пониманию сообществом инициатив по СРБ и участию в них. Например, на **Мадагаскаре** нормы обычного права, известные как *«дина»*, разработанные после консультаций с сообществом, оказали значительное влияние на осведомленность сообществ об обеспечении готовности к бедствиям.[118]

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

24 (m) *Содействовать национальным стратегиям по расширению просветительской деятельности и повышению осведомленности о снижении риска бедствий, в том числе по обмену информацией о риске бедствий, посредством кампаний, социальных сетей и мобилизации сообществ с учетом конкретной аудитории и ее потребностей;*

36 (a) *Гражданское общество, волонтеры, организации волонтеров и общинные организации должны работать совместно с государственными учреждениями над […] содействием осведомленности общественности, поддерживать культуру предотвращения бедствий и просвещения по вопросам риска бедствий.*

116 *Там же,* на стр. 38.

117 *Там же,* на стр. 37.

118 МФОКК и КП, *Мадагаскар: страновой отчет о тематическом исследовании «Как законы и постановления содействуют снижению риска бедствий»* (2014 г.), стр. 27.

8 Обеспечивают ли законы вашей страны участие всех соответствующих заинтересованных сторон, включая гражданское общество, частный сектор, научно-исследовательские учреждения и сообщества, в процессах принятия решений и осуществления мероприятий по снижению риска?

Обоснование:

Сегодня широко признается тот факт, что СРБ — это задача, решение которой требует участия многих заинтересованных сторон. Несмотря на благие намерения, усилия, направленные на привлечение к участию представителей гражданского общества и частного сектора и на гарантию более широкой представленности сообществ, женщин и уязвимых групп населения, часто оказывались недостаточными для обеспечения их постоянного участия в процессах принятия решений и в реализации мероприятий по снижению рисков. Законодательство должно гарантировать такое участие путем четкого распределения ролей и обязанностей. Для обеспечения значимого участия женщин, меньшинств, людей с ограниченными возможностями и пожилых людей могут потребоваться специальные положения, приведенные ниже.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

19 (d) *Снижение риска бедствий требует участия и партнерства всего общества. Оно также требует расширения прав и возможностей, инклюзивного, доступного и недискриминационного участия с акцентом на людях, несоразмерно пострадавших от бедствий, в частности из бедных слоев населения;*

27 (*f*) *Четкое определение ролей и назначение задач, в зависимости от обстоятельств, для представителей сообществ в рамках учреждений, ответственных за управление риском бедствий, и процессов принятия решений с использованием соответствующих нормативно-правовых баз, а также проведение всесторонних консультаций с участием общественности и сообществ во время разработки таких законов и постановлений в поддержку их реализации;*

36 (a) *Гражданское общество, волонтеры, организации волонтеров и общинные организации должны работать совместно с государственными учреждениями, в частности, над предоставлением конкретных знаний и практических рекомендаций в контексте разработки и внедрения нормативной базы, стандартов и планов по снижению риска бедствий; участвовать в реализации местных, национальных, региональных и глобальных планов и стратегий.*

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *Национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца.*
- *Национальная платформа по СРБ.*
- *Гражданское общество и НПО.*
- *Местные органы управления.*
- *Страхование.*
- *Налогообложение.*
- *Инвестиции.*

Вопросы для рассмотрения:

(8.1) Требование представленности сообщества в органах и процессах, связанных с принятием решений по СРБ

Одной из задач, связанных с реализацией ХРПД, стало эффективное осуществление программ по СРБ на уровне сообществ. Законодательство, требующее участия сообществ в УРБ и СРБ, должно поощрять или предписывать

национальным и местным органам власти проявлять больше инклюзивности на практике.[119] В частности, конкретные правовые полномочия сообществ должны давать им право участвовать в управлении рисками, которым они подвергаются. Поэтому Сендайская рамочная программа призывает государства «четко определять роли и назначать задачи, в зависимости от обстоятельств, для представителей сообществ в рамках учреждений, ответственных за управление риском бедствий, и в рамках процессов принятия решений».[120]

Страновой пример: на **Филиппинах** гражданское общество и/или сообщества специально включены в состав учреждений, ответственных за УРБ. Закон об УРБ упоминает в своих целях «поощрение участия и вовлечения всех секторов и заинтересованных лиц на всех уровнях, в особенности местного сообщества». Служба гражданской обороны несет ответственность за создание благоприятных условий для существенного и постоянного участия организаций гражданского общества (ОГО), частных групп, волонтеров и сообществ, а также за признание их вклада в усилия правительства по СРБ, в то время как местные службы гражданской обороны и районные комитеты (*барангай*) выполняют аналогичные обязанности. Этому способствует закон об УРБ, требующий в обязательном порядке представлять ОГО и Национальное общество Красного Креста Филиппин в национальных и местных советах. Даже в более локальном масштабе *районные* комитеты должны «способствовать участию как минимум двух представителей ОГО из существующих и активных общинных организаций, представляющих наиболее уязвимые и маргинализированные группы в *районе*».[121]

При этом есть множество подходов к тому, как привлечь сообщество к участию. В разных странах существуют разные интерпретации и определения термина «сообщество». Например, в странах Запада избранный орган местного самоуправления, консультируясь со своими избирателями, обычно представляет «местное сообщество» при принятии решений, в том числе касательно УРБ.[122] По социалистическим традициям **Вьетнама** и **Китая** участие сообщества гарантируют местные народные комитеты, которые представляют одновременно органы местного самоуправления и сообщество. Во многих странах избираемые местным населением представительные органы возглавляют процесс формулирования или утверждения и реализации планов местного развития. Это дает реальную возможность решить проблемы СРБ при планировании и реализации инициатив по развитию местных сообществ.

К тому же есть различные методы привлечения сообществ к участию в принятии решений. На Службу гражданской обороны **Филиппин** и *районные* комитеты законодательством возложена задача обеспечить создание благоприятных условий для участия волонтеров и сообществ (см. вставку). Другой метод может быть позаимствован из природоохранного законодательства, в частности из законодательства об ОВОС, которое требует всеобъемлющих процедур участия общественности.[123] Например, Закон **Тринидада и Тобаго** *от 2001 года об экологической сертификации* касается воздействия различных мероприятий в области развития на окружающую среду и здоровье населения. Закон требует публикации уведомления о планируемом проекте в ежедневных газетах с последующим 30-дневным периодом для представления комментариев от общественности. Затем правительством в рамках этой процедуры проводятся общественные слушания в зависимости от характера деятельности.[124]

(8.2) Требование представленности организаций гражданского общества и вашего Национального общества Красного Креста или Красного Полумесяца в органах и процессах, связанных с принятием решений

Хотя многие законы могут устанавливать общие обязательства по обеспечению участия негосударственных заинтересованных сторон, для их выполнения обычно требуются дополнительные подробности и рекомендации. Один из способов обеспечить участие — это потребовать участия гражданского общества и Национальных

119 См. сноску 3 *выше*, на стр. 29.
120 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 27 (f).
121 См. сноску 3 *выше*, на стр. 30.
122 См. обсуждение в сноске 3 *выше*, на стр. 29.
123 См. базу данных по экологическим правам, «Участие общественности в процедурах оценки воздействия на окружающую среду», http://environmentalrightsdatabase.org/public-participation-in-environmental-impact-assessment-procedures/.
124 *Там же.*

обществ Красного Креста или Красного Полумесяца в комитетах по УРБ на национальном и субнациональном уровнях. Такие правовые положения есть в **Доминиканской Республике**, **Нигерии**, **Италии**, **Ираке**, **Намибии**, **Никарагуа** и на **Филиппинах**.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

7. Признавая свою ведущую, регулирующую и координирующую роль, правительства должны привлекать к разработке и реализации политик, планов и стандартов соответствующие заинтересованные стороны, включая женщин, детей и молодежь, лиц с ограниченными возможностями, бедняков, мигрантов, коренные народы, волонтеров, практиков и пожилых людей;

36 (i) *Участие женщин имеет решающее значение для эффективного управления риском бедствий, а также для разработки, финансирования и реализации политик, планов и программ по снижению риска бедствий с учетом гендерных аспектов. При этом необходимо принимать достаточные меры по укреплению прав и возможностей женщин в деле обеспечения готовности к бедствиям и обеспечении альтернативных источников доходов после бедствий;*

36 (ii) *Дети и подростки являются движущей силой перемен, им следует предоставлять пространство и возможности для внесения вклада в снижение риска бедствий в соответствии с законодательством, национальной практикой и учебными программами;*

36 (iii) *Лица с ограниченными возможностями и их организации играют решающую роль в оценке риска бедствий, разработке и реализации планов, адаптированных к конкретным требованиям, с учетом, среди прочего, принципов универсального проектирования;*

36 (iv) *За свои долгие годы жизни пожилые люди обрели много знаний, навыков и мудрость, являющиеся бесценным ресурсом для снижения риска бедствий, поэтому их следует вовлекать в разработку политик, планов и механизмов, в том числе касающихся систем раннего предупреждения;*

36 (v) *Своим опытом и традициями коренные народы вносят важный вклад в разработку и реализацию планов и механизмов, в том числе касающихся систем раннего предупреждения;*

36 (vi) *Мигранты содействуют укреплению устойчивости сообществ и обществ, поэтому их знания, навыки и возможности могут быть полезны при разработке и реализации мер по снижению риска бедствий.*

(8.3) Распределение конкретных ролей или обязанностей между организациями гражданского общества и Национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца

Распределение конкретных задач или обязанностей между общинными организациями и организациями гражданского общества может быть эффективным способом обеспечить их активное и постоянное участие, а также способствовать лучшему пониманию и участию в принятии мер по СРБ и обеспечении готовности в сообществе (например, как поясняется в вопросе, касающемся раннего предупреждения). Ряд стран поручают управление природными ресурсами общинным ассоциациям, которые обеспечивают выполнение мер по СРБ. Например, в **Намибии** и **Танзании** действуют законы об управлении водными ресурсами, которые предусматривают, что ассоциации водопользователей, состоящие из местных жителей, могут контролировать устойчивое использование воды. Законодательство Танзании о лесах позволяет создавать группы общинного лесопользования[125], а также предусматривает создание Лесного фонда Танзании[126] для поддержки общинного управления лесным хозяйством. Некоторые страны также возлагают на свои Национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца определенные функции в отношении СРБ, такие как мероприятия по повышению осведомленности общественности и проведению учений по обеспечению готовности. Красный Крест **Вьетнама**, например, уполномочен участвовать в мероприятиях по СРБ в соответствии с *Законом Вьетнама о деятельности Красного Креста.* В соответствующем Меморандуме о взаимопонимании с Министерством сельского хозяйства и развития сельских районов излагаются его роль и обязанности, в частности, в отношении реализации решения правительства о УРБ на уровне сообществ.[127]

125 МФОКК и КП, *Страновой отчет о тематическом исследовании «Как законы и постановления содействуют снижению риска бедствий»* (2014 г.), стр. 66.

126 *Там же.*

127 МФОКК и КП, *Страновой отчет о тематическом исследовании, Вьетнам, «Как законы и постановления содействуют снижению риска бедствий»* (2013 г.), стр. 24.

(8.4) Обеспечение значимого участия и представленности женщин, меньшинств, людей с ограниченными возможностями и пожилых людей

Сендайская рамочная программа признает возможные усилия и знания различных групп, в частности женщин, детей и подростков, людей с ограниченными возможностями, пожилых лиц, коренных народов и мигрантов.[128] К сожалению, явное вовлечение женщин и уязвимых групп не занимает важной позиции в законах об УРБ.[129] Явное вовлечение этих групп в процессы принятия решений может быть гарантией того, что меры по СРБ будут учитывать их конкретные потребности (как указано в Вопросе 9), а также их особый опыт и возможности в деле СРБ. Этого можно достичь путем предоставления организациям или ассоциациям, которые желают представлять эти группы, мест в комитетах и учреждениях, принимающих решения. Например, в состав НССРБУ **Филиппин** входит представитель Национальной комиссии по вопросу о роли филиппинских женщин, а в состав Местных советов по снижению риска бедствий и управлению ими — глава Управления по гендерным вопросам и вопросам развития в качестве участника. Кроме того, законодательство может предусматривать проведение консультаций с этими группами для разработки и внедрения новых законов, политик, стратегий и планов по УРБ.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

19 (d) *Такие аспекты, как гендер, возраст, наличие ограниченных возможностей здоровья и культура, должны учитываться во всех политиках и практике;*

19 (g) *Снижение риска бедствий требует учитывающего множественные опасности подхода и инклюзивной процедуры принятия решений с учетом рисков, основанной на прозрачном обмене дезагрегированными данными и их распространении, в том числе по полу, возрасту и инвалидности;*

33 (b) *Инвестировать в, развивать, поддерживать и укреплять ориентированные на людей многопрофильные системы прогнозирования и раннего предупреждения, механизмы оповещения о рисках бедствий и чрезвычайных ситуаций, социальные технологии и телекоммуникационные системы мониторинга опасностей; разрабатывать такие системы на основе широкого участия; адаптировать их к потребностям пользователей, в том числе к социальным и культурным требованиям, в частности гендерным.*

Страновой пример: Базовый план по управлению бедствиями в **Японии** призывает к расширению участия женщин в политике/процессе принятия решений по УРБ, а также к созданию системы УРБ, которая будет способствовать гендерному равенству и должным образом учитывать различные точки зрения мужчин и женщин.[130]

(8.5) Включение субъектов частного сектора в органы, принимающие решения, и в деятельность по СРБ

Хотя нерегулируемая деятельность частного сектора может повысить уровень риска бедствий, он, как известно, может играть ключевую роль в снижении рисков за счет технических знаний и ресурсов, которые он может предложить. Кроме того, частный сектор может способствовать внедрению более безопасных методов развития. Сендайская рамочная программа призывает частный сектор как интегрировать СРБ в свою деятельность и планы, так и участвовать в разработке «нормативных и технических стандартов»

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

36 (c) *Деловые круги, профессиональные ассоциации и финансовые учреждения частного сектора должны интегрировать процессы управления риском бедствий, включая процессы обеспечения непрерывности бизнеса, в бизнес-модели и практику посредством инвестиций, учитывающих риски бедствий… а также активно участвовать (в соответствующих случаях и под руководством государственного сектора) в разработке нормативной базы и технических стандартов, предусматривающих управление риском бедствий.*

128 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 36.
129 См. сноску 3 *выше*, на стр. 33.
130 См. сноску 3 *выше*, на стр. 32.

в отношении УРБ.[131] Законодательство может способствовать лучшему вовлечению частного сектора, гарантируя представленность ассоциаций или организаций частного сектора в комитетах по принятию решений (как это требуется на **Филиппинах**) [132] и проведение консультаций с ними при разработке соответствующих законов, правил и стандартов. Законы и постановления могут также четко определять обязанности государственного и частного секторов по укреплению подотчетности[133] (как изложено ниже), в том числе предписывая, чтобы бизнес-модели и практика учитывали УРБ.[134]

Страновой пример: в **Танзании** при составлении плана по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям министр должен консультироваться не только с Департаментом управления бедствиями и правительственными министерствами, но и с частными учреждениями, соответствующими организациями и отдельными лицами.[135]

(8.6) Обеспечение того, что для принятия решений по вопросам развития и СРБ используются наилучшие доступные научные ресурсы и аналитические данные

В научных учреждениях и академических кругах содержится огромное количество важных исследований и знаний по теме снижения рисков. К сожалению, это еще не привело к более обоснованным решениям по вопросам развития.[136] На международном уровне, в частности в ходе дискуссий, касающихся Целей в области устойчивого развития, широко признается необходимость более тесного «взаимодействия науки и политики», при котором «ученые, правящие круги и другие лица объединяются для общения, обмена идеями и совместной проработки знаний с целью обогащения политики, процессов принятия решений и/или исследований».[137] На национальном уровне законодательство может содействовать лучшему взаимодействию науки и политики путем координации действий и создания платформ для обмена информацией между научными учреждениями и комитетами, принимающими решения, и органами власти. Например, Закон ***Японии*** *о специальных мерах по борьбе с крупномасштабными землетрясениями* устанавливает обязанности по сопоставлению и анализу исследований университетов и других исследовательских организаций, что способствует разработке политик и распространению информации среди общественности.[138]

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

36 (b) *Академические круги, научно-исследовательские организации и сети должны делать акцент на факторах риска и сценариях на случай бедствий, в том числе на возникающих рисках бедствий, в среднесрочной и долгосрочной перспективе; увеличивать масштабы исследований для применения знаний на региональном, национальном и местном уровнях; поддерживать действия местных сообществ и властей; способствовать взаимодействию между политикой и наукой для принятия решений.*

131 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы*, параграф 36 (c).
132 *Национальный закон о снижении риска бедствий и управлении им* (Филиппины, 2010 г.), раздел 2 (d). 133 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 19 (e).
134 *Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы,* параграф 36 (c).
135 *Закон о природопользовании* (Танзания, 2004 г.), раздел 229 (2).
136 Галл, Каттер и Нгуен «*Стимулы для управления риском бедствий*» (Оценка комплексного анализа риска бедствий (англ. AIRDR) в рамках Программы по комплексному анализу риска бедствий (англ. IRDR), публикация № 2) (2014 г.).
137 *Доклад ООН об устойчивом развитии в мире* (предварительная версия за 2015 г.), стр. 27.
138 МФОКК и КП, *Справочный доклад, Закон и регламент в отношении снижения риска стихийных бедствий в Японии. Кабинетный обзор национальных законов (2012 г.), стр.* 119.

9 В достаточной ли мере учитываются в законах вашей страны гендерные аспекты и особые потребности уязвимых категорий лиц?

Обоснование:

Широко известно, что бедствия оказывают несоразмерное воздействие на определенные категории людей по причине их особой уязвимости или ввиду влияния на них социально-экономических и культурных систем и практик. Эти категории могут отличаться в зависимости от страны и населенного пункта, но обычно к их числу, кроме прочих, относятся женщины, малообеспеченные, пожилые, дети и люди с ограниченными возможностями. В большинстве случаев эти группы могут не обладать твердой политической волей или позицией, и по этой причине их потребности могут не быть в центре внимания правительства при планировании действий на случай бедствия, если того не требует закон.[139]

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *УБ и планы реагирования.*
- *Ограниченные возможности здоровья.*
- *Права человека и равные возможности.*
- *Здоровье.*
- *Социальное обеспечение.*
- *Семейное право.*
- *Конституция.*

Вопросы для рассмотрения:

(9.1) Обеспечение надлежащего анализа того, какие категории лиц могут быть наиболее уязвимы или восприимчивы к возможным бедствиям

Законы, относящиеся к конкретным потребностям уязвимых групп, обычно делают это в общем виде. Чтобы обратить надлежащее внимание на удовлетворение потребностей наиболее уязвимых слоев населения, первым делом необходимо определить, кто из них уязвим больше всего. В этом смысле соответствующие законы, планы и политики могут требовать проведения надлежащего анализа дезагрегированных данных для определения наиболее уязвимых категорий лиц в контексте тех или иных рисков. Для правильного представления о наиболее уязвимых группах полученные в ходе анализа данные следует дезагрегировать по основным факторам, таким как пол, возраст, ограниченные возможности здоровья, этническая принадлежность и социально-экономический статус. К примеру, закон **Филиппин** об УРБ связан с использованием *Информационной системы снижения риска бедствий и управления ими*, в которой хранятся данные об уязвимых группах.[140]

(9.2) Возложение конкретных обязанностей на учреждения с целью учета потребностей этих групп

Чтобы обеспечить принятие активных мер по повышению безопасности и защиты уязвимых групп, необходимо возложить на те или иные органы (или даже отдельные должностные лица) соответствующие обязанности. Это может подразумевать гарантию того, что планы по УРБ

139 Хоффман «Подготовка к бедствиям: защита самых уязвимых в чрезвычайных ситуациях», издательство: *UC Davis Law Review*, том 42 № 5 (июнь 2009 г.), стр. 1491.

140 *Национальный закон о снижении риска бедствий и управлении им* (Филиппины, 2010 г.), раздел 2 (р).

разрабатываются совместно с уязвимыми группами и включают меры по удовлетворению их потребностей и снижению их уязвимости. Координатор по вопросам инвалидности в **США** (см. вставку) является хорошим примером возложения обязанностей на одно лицо или орган власти.

Страновой пример: изучив последствия урагана «Катрина», в 2006 году Конгресс **США** принял *Закон о реформе управления чрезвычайными ситуациями после урагана «Катрина»,* учредив новую должность координатора по вопросам инвалидности, который будет отвечать за планирование помощи для людей с ограниченными возможностями. На координатора возложен ряд конкретных обязанностей, в том числе взаимодействие с соответствующими государственными учреждениями в связи с удовлетворением потребностей людей с ограниченными возможностями; консультации с организациями, представляющими интересы людей с ограниченными возможностями; распространение передового опыта и типовых планов эвакуации; разработка учебных материалов, касающихся потребностей людей с ограниченными возможностями во время бедствий; обеспечение доступности средств связи и транспорта.[141]

(9.3) Обеспечение учета гендерных потребностей или аспектов

В Сендайской рамочной программе отмечается важность осуществления гендерно-чувствительных политик и планов по СРБ, особенно в свете медленного прогресса реализации ХРПД, когда речь зашла о включении гендерных аспектов в политики и планы по СРБ на национальном уровне.[142] Чтобы обеспечить более конкретный прогресс во включении гендерных аспектов, законодательство может требовать проведения оценки рисков с учетом гендерных аспектов,[143] внедрения СРП,[144] и индикаторов для измерения прогресса любой инициативы по УРБ.[145] К примеру, закон об УРБ на **Филиппинах** требует от правительства обеспечить учет гендерных аспектов в мерах по СРБ и борьбе с изменением климата. Законодательство также может предусматривать создание целевых/рабочих групп для надзора за актуализацией гендерных аспектов и/или требовать от конкретных властей разработки гендерных стратегий или планов.[146]

В частности, следует помнить о растущем количестве фактов гендерного насилия во время бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Соответствующие законы и политики могут признавать гендерное насилие как риск и стремиться предотвратить его и подготовиться к нему, в том числе путем рассмотрения специальных механизмов для сообщения о жестоком обращении в чрезвычайных ситуациях, вызванных бедствием. К примеру, местное правительство Македонских хребтов в **Австралии** разработало конкретный годовой план действий по предотвращению насилия в отношении женщин в чрезвычайных ситуациях, основанный на признании своей ответственности в соответствии с законодательством штата и национальным законодательством.[147]

(9.4) Обеспечение учета тех или иных потребностей других групп с особыми уязвимостями

У особенно уязвимых групп могут быть дополнительные или иные потребности в способах общения, учебных материалах, убежищах, технологиях, транспорте, медицинских принадлежностях и других ресурсах.[148] Законодательство может гарантировать, что эти потребности выявляются и удовлетворяются в рамках планирования мероприятий по УРБ, в том числе путем предписания государственным органам или должностным лицам регулярно консультироваться с представителями этих групп (например, групп/советов по защите интересов и других организаций). Как указано выше в Вопросе 8 (iv), законодательство может также требовать привлечения представителей конкретных групп, чтобы их голоса были услышаны, а их потребности удовлетворены.

141 *Закон 2007 года об ассигнованиях Министерства национальной безопасности* (Закон о реформе управления чрезвычайными ситуациями после урагана «Катрина», США, 2006 г.).

142 ПРООН, МСУОБ ООН и МСОП *«Снижение риска бедствий с учетом гендерных аспектов: политические и практические рекомендации»* (2009 г.), стр. 3. 143 *Там же,* на стр. 52.

144 *Там же,* глава 4.

145 *Там же,* глава 5.

146 См. сноску 3 *выше*, на стр. 32.

147 *План действий по предотвращению насилия в отношении женщин в чрезвычайных ситуациях* (Совет Шира Македонских хребтов, 2015–2016 гг.), *http://www.mrsc.vic.gov.au/files/assets/public/people_family/plan-pvaw-in-emergencies-action-plan-2015.pdf.*

148 См. сноску 138 *выше*, на стр. 1543.

В некоторых законах говорится об удовлетворении потребностей или укреплении потенциала уязвимых групп. Например, закон об УРБ на Филиппинах направлен на «расширение и укрепление возможностей уязвимых и маргинализированных групп смягчать последствия бедствий, готовиться к ним, реагировать на них и восстанавливаться после них», а официальная политика Эфиопии предписывает, чтобы «системы УРБ уделяли должное внимание особо уязвимым группам, таким как женщины, дети, немощные, люди с ВИЧ/СПИДом, с ограниченными возможностями и пожилые».[149] Однако, как указывалось ранее, для повышения шансов реализации важно возложить определенные обязанности или задачи на те или иные органы власти.

149 См. сноску 3 *выше*, на стр. 32.

10 Предусматривают ли законы вашей страны надлежащие механизмы, обеспечивающие выполнение обязанностей и защиту прав?

Обоснование:

Слабая реализация существующей нормативно-правовой базы и механизмов подотчетности является основной, неизменной проблемой во многих странах, которой уделяется серьезное внимание в *Глобальном аналитическом докладе о снижении риска бедствий за 2015 год*. Для решения этой проблемы в законодательстве могут быть предусмотрены обязательные стимулы и санкции для обеспечения того, чтобы должностные лица выполняли свои обязательства, связанные с СРБ, и убеждали отдельных лиц и частный сектор не подвергать себя или других неприемлемому риску. Действительно, возможность привлечения к ответственности за решения или действия, которые приводят к предотвратимым убыткам от бедствий, может быть эффективным стимулом предпринимать меры, направленные на снижение риска бедствий.[150] Для улучшения механизмов подотчетности законодательство может устанавливать соответствующие права, в том числе право на получение информации о бедствиях, право на развитие и право на безопасную и здоровую окружающую среду, а также может обеспечивать необходимые и доступные механизмы для их защиты и реализации.

Что говорится в Сендайской рамочной программе?

27 (a)(iii) *Усиление соответствующих механизмов и инициатив по обеспечению прозрачности деятельности в области снижения риска бедствий, к числу которых могут относиться финансовые стимулы, инициативы по повышению осведомленности и обучению общественности, требования к отчетности, а также правовые и административные меры.*

27 (d) *Поощрение создания необходимых механизмов и стимулов для обеспечения высокого уровня соблюдения существующих положений отраслевых законов и постановлений в отношении повышения безопасности.*

Изучите законы и постановления, касающиеся следующего:

- *Конституция.*
- *УРБ/реагирование на ЧС/гражданская оборона.*
- *Уголовное право.*
- *Гражданская ответственность.*
- *Деликтное право/халатность.*
- *Административное право.*
- *Права человека.*

Вопросы для рассмотрения:

(10.1) Создание механизмов публичной отчетности или парламентского надзора для государственных органов, на которые возложены обязанности по СРБ, и обеспечение публичного доступа к такой информации

Отсутствие надлежащей подотчетности директивных органов перед людьми, которых они представляют, определяется как основной фактор риска.[151] Законодательство — полезный инструмент для создания более строгих механизмов подотчетности и мониторинга, таких как парламентский надзор и требования прозрачности, публичная отчетность и меры по борьбе с коррупцией. Например, на **Филиппинах** существуют законодательные требования о парламентском надзоре со стороны комитета Конгресса по надзору высокого уровня для наблюдения за выполнением положений *Национального закона о снижении риска бедствий и управлении ими,*[152] а также требования о проведении оценки необходимости существования закона и учреждений,

150 См. сноску 26 *выше*, на стр. 141.
151 *Там же,* на стр. 126.
152 См. сноску 3 *выше*, на стр. 75.

созданных на его основании, в течение пяти лет, чтобы определить, требуется ли какое-либо корректирующее законодательство.[153] Филиппинский национальный совет по снижению риска бедствий и управлению им также создал веб-сайт, посвященный прозрачности при предоставлении общедоступной информации о расходовании пожертвованных средств.[154]

(10.2) Признание роли судебной системы в укреплении механизмов подотчетности в сфере СРБ

Роль судебной системы часто игнорируется при обсуждении СРБ, но она может сыграть важную роль в содействии реализации, соблюдению норм и подотчетности, а также в сокращении коррупции. Ряд законов об УРБ, например в **Индии**, **Индонезии** и **Вьетнаме**, устанавливают уголовные правонарушения в этой сфере и соответствующие наказания, которые могут быть применены судебной системой. Судебная система также может определять объем прав и обязанностей. Например, Верховный суд Индии недавно рассмотрел иск *Васундхара Патхак Масуди, поданный против Союза Индии* в связи с защитой общественных интересов. Иск предполагал определение государственных обязанностей, связанных с оказанием помощи и восстановлением после наводнения в Кашмирской долине. Более подробная информация о решениях, которые могут быть вынесены судебными органами, приводится ниже.

(10.3) Наложение правовых и/или административных санкций (в зависимости от конкретной ситуации) для государственных служащих, физических и юридических лиц за грубое невыполнение своих обязанностей

Правовые и/или административные санкции за особенно вопиющие случаи невыполнения обязанностей могут быть еще одним полезным инструментом для повышения подотчетности и прозрачности. Хотя существует несколько противоположных мнений об ответственности в области СРБ, многие страны действительно используют ту или иную форму административной/гражданской или уголовной ответственности за невыполнение обязанностей, как изложено ниже.

- **Гражданская ответственность:** во многих странах физические и юридические лица могут нести ответственность за возмещение убытков в соответствии с гражданским законодательством, если они причинили ущерб другим по неосторожности. Хотя большинство стран предоставляют полный или частичный иммунитет от таких гражданских исков государственным служащим, действующим в рамках должностных обязанностей, все же есть исключения. Например, *Общий закон о гражданской ответственности* правительства **Кении** допускает ответственность за нарушение установленных законом (в рамках законодательства) обязанностей.

Страновой пример: в **Алжире** закон о децентрализации возлагает на *вилайи* (региональные власти) ответственность в рамках гражданского права за ошибки или халатность при реализации мер по снижению риска бедствий. Примером такой ответственности являются случаи, когда государственный служащий или ведомство проявляет халатность в рамках общей обязанности заботиться о населении, причиняя тем самым ущерб. Что касается уголовной ответственности, государственные служащие пользуются иммунитетом при исполнении своих служебных обязанностей, но лишаются его при реализации проектов с высокой степенью риска.[155]

- **Уголовная ответственность:** правительства, физические и юридические лица, участвующие в мероприятиях по СРБ, могут подвергаться уголовному преследованию в соответствии с общим законодательством и некоторыми законами об УРБ. К примеру, закон Индонезии об УРБ устанавливает штрафы для всех (включая юридических лиц), кто осуществляет проекты с высокой степенью риска без анализа риска бедствий и, как следствие, вызывают бедствие. В **Колумбии** мэры несут ответственность за смерти в результате бедствий, которые можно было избежать.[156]

153 *Национальный закон о снижении риска бедствий и управлении им* (Филиппины, 2010 г.), раздел 27. На момент подготовки данного документа Филиппины проводили пересмотр в целях отмены действующих мер.

154 См. веб-сайт Национального совета Филиппин по снижению риска бедствий и управлению им, *http://www.ndrrmc.gov.ph/index.php/2014-09-05-05-34-29/ndrrmc-donated-funds.*

155 См. сноску 3 *выше*, на стр. 76.

156 См. сноску 26 *выше*, на стр. 142.

- **Административная ответственность:** кроме того, в законодательстве могут быть предусмотрены процедуры для возбуждения административных исков против органов власти или государственных служащих за невыполнение установленных законом обязательств. В **Китае** и **Кыргызстане** действуют внутренние административные санкции в отношении государственных служащих или ведомств, которые не выполняют предусмотренные законом обязанности.

Страны решают вопросы ответственности и санкций по-разному в зависимости от своих правовых систем и культур. При определении эффективных средств возложения ответственности или соответствующих санкций важно учитывать имеющиеся возможности для надзора и гарантии соблюдения такой ответственности, а также уделять первоочередное внимание особо серьезным нарушениям обязательств в соответствии с правовыми рамками.

Страновой пример: во **Франции** мэр города Ла-Фот-сюр-Мер был приговорен к четырем годам тюремного заключения в 2014 году (судебные разбирательства в отношении других должностных лиц все еще не завершены) за сокрытие информации о рисках наводнений при строительстве более 200 жилых строений. В 2010 году в результате циклона «Ксинтия» погибли 28 человек, большинство из которых проживали в недавно застроенном районе.[157]

(10.4) Создание стимулов, способствующих соблюдению законов и постановлений, касающихся СРБ

Помимо санкций, для содействия более эффективному осуществлению и соблюдению соответствующих законов и постановлений можно использовать стимулы. Примеры включают бесплатное предоставление разрешений на строительство с целью содействия соблюдению норма и правил, как это делается в **Никарагуа**.[158] Стимулы также могут предоставляться на основании закона или постановления в форме субсидий, продуктов микрострахования, образовательных льгот и освобождения от уплаты налогов.[159]

(10.5) Установление прав, связанных с СРБ, включая право на получение информации о бедствиях, и создание правоприменительных механизмов

Обеспечение понимания индивидуальных прав и обязанностей важно для выработки общесоциального подхода к СРБ.[160] Права, связанные с СРБ, могут быть изложены либо в конституции, либо в законах о правах человека, либо в законах об охране окружающей среды. Они могут включать право на жизнь или безопасность человека, на безопасную окружающую среду, на защиту собственности, на питание, жилище, здравоохранение и доступ к информации. К примеру, право на доступ к информации о риске бедствий было признано первым шагом в снижении ущерба от них.[161] Законы **Алжира**, **Сербии** и **Сальвадора** предусматривают конкретные права на доступ к информации о бедствиях и, следовательно, требуют от властей предоставлять эту информацию общественности.[162]

Законы могут также устанавливать процедурные обязательства со стороны правительства в отношении прав, включая обеспечение участия общественности в принятии решений (в частности, решений об охране окружающей среды), доступа к информации об осуществлении законов и постановлений и доступа к средствам правовой защиты.[163]

157 См. обсуждение в сноске 25 *выше*, на стр. 126.
158 См. сноску 3 *выше*, на стр. 52.
159 См. *сноску* 135 выше, на стр. 9.
160 *Там же.*
161 См. сноску 26 *выше*, на стр. 141.
162 *Там же,* на стр. 142.
163 К примеру, смотрите описание процедурных обязательств по охране окружающей среды, изложенных Советом по правам человека в *Отчете независимого эксперта по вопросу обязательств в области прав человека, связанных с пользованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой* (A/HRC/22/43, от 24 декабря 2012 г.).

Страновой пример: Закон **Вьетнама** *о предотвращении и смягчении последствий бедствий от 2013 года* устанавливает набор прав и обязанностей как для домашних хозяйств, так и для отдельных лиц, включая право на доступ к информации, на участие в разработке местных планов по УРБ, в образовательных и информационных мероприятиях. Обязательства включают модернизацию жилых строений и принятие мер по обеспечению их надежности, запрет на проживание в зонах повышенного риска и содействие реализации любых местных планов по УРБ.[164]

(10.6) Предусматривают ли законы вашей страны индивидуальные обязанности в отношении СРБ?

Бедствия часто рассматриваются обществом как сфера ответственности правительства, при этом отдельные граждане не осознают, что они тоже могут способствовать снижению риска бедствий. Законы могут изменить такое мышление, установив индивидуальные обязанности, как это сделано во **Вьетнаме** (см. вставку). Законы **Танзании** об охране окружающей среды и управлении водными ресурсами устанавливают, что каждый человек «должен быть заинтересован и обязан охранять окружающую среду (и водные ресурсы) и улучшать ее состояние, а также информировать соответствующие органы власти о любых действиях и явлениях, которые могут существенно ухудшить ее состояние».[165]

Соответствующие законы должны предусматривать как индивидуальные права, так и обязанности, а также включать методы, способствующие их применению. Кроме того, следует проводить инициативы по повышению осведомленности и распространению информации, чтобы улучшить понимание и осуществление этих прав, обязанностей, стимулов и сдерживающих факторов, а также сформировать культуру уважения к ним.

164 *Закон о предотвращении стихийных бедствий и борьбе с ними* (Вьетнам, 2013 г.), статья 34.

165 *Закон о природопользовании* (Танзания, 2004 г.), ст. 6; как указано в *Страновом отчете МФОКК и КП о тематическом исследовании в Танзании «Как законы и постановления содействуют СРБ»* (2014 г.), стр. 61.

8. Заключение

Законы и постановления могут иметь огромное влияние на политики и инициативы по снижению риска бедствий. Они могут обеспечить более предсказуемый, устойчивый и последовательный подход к СРБ как на национальном, так и на местном уровне, а также обеспечить долгосрочные рекомендации для основных заинтересованных сторон. Как показали исследования МФОКК и КП и ПРООН, законы могут играть важную роль в обеспечении участия сообщества и определении прав и обязанностей всех субъектов в построении более устойчивых сообществ и продвижении общесоциального подхода.

В этом Справочнике представлены основные вопросы, которые следует учитывать при использовании Контрольного списка и проверке действительности законов и постановлений в отношении СРБ. Основываясь на опыте стран в проведении законодательных реформ, обосновывая вопросы Контрольного списка и излагая проблемы каждого пункта Контрольного списка, настоящий Справочник дает рекомендации по оценке и совершенствованию национальной нормативно-правовой базы в отношении СРБ. Этот Справочник задумывался не как исчерпывающее руководство, а скорее как инструмент стимулирования исследований и дискуссий в процессе пересмотра законодательства или проведения реформ.

МФОКК и КП и ПРООН приветствуют отзывы о том, как улучшить этот Справочник и/или как его использовать при пересмотре законодательства или в исследованиях. Дополнительная информация о законодательстве и СРБ, в том числе Отчет об СРБ, а также тематические и кабинетные исследования, на которых он был основан, доступны на сайте drr-law.org. Организациям, агентствам или частным лицам, заинтересованным в использовании Контрольного списка, рекомендуется связаться с МФОКК и КП или ПРООН по почте *disaster.law@ifrc.org.*

Приложение 1: Дополнительные справочные материалы

В этом Справочнике представлен обзор множества комплексных вопросов, которые следует учитывать при проверке действительности законов и постановлений в отношении СРБ. Большинство предложений и основных вопросов, поднятых в Справочнике, заимствовано из Отчета об СРБ и других актуальных ресурсов, таких как Глобальные аналитические доклады. Для получения дополнительных указаний по всем рассмотренным вопросам рекомендуется использовать следующие ресурсы.

Вопрос 1:

- МФОКК и КП и ПРООН, *«Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет»* (2014 г.), главы 5 и 13
- Interworks, «Модель для национальной структуры управления бедствиями, плана по обеспечению готовности и вспомогательного законодательства» (1998 г.)

Вопрос 2:

- МФОКК и КП и ПРООН, *«Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет»* (2014 г.), глава 7
- МСУОБ ООН, *«Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий»* (2015 г.), глава 6.4 о «неравномерной децентрализации»
- ПРООН, «Укрепление государственного управления риском бедствий: поддержка ПРООН в период реализации ХРПД в 2005–2015 гг.» (2015 г.), глава 3.3
- Икбал и Ахмед, «Бедствия и децентрализация: рабочий документ Всемирного банка» (2009 г.)
- МСУОБ ООН, *«Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий»* (2011 г.), глава 7 о «реформах в государственном управлении рисками»
- ПРООН (Айсан и Лавелл), «Государственное управление риском бедствий в период реализации ХРПД: тематический обзор ПРООН» (2014 г.), части III и V

Вопрос 3:

- МФОКК и КП и ПРООН, *«Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет»* (2014 г.), глава 8
- Институт международного развития (ODI) и ПРООН, «Финансирование снижения риска бедствий: к последовательному и комплексному подходу» (2014 г.)
- МСУОБ ООН, «Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий» (2015 г.), глава 6.3
- ПРООН (Айсан и Лавелл), «Государственное управление риском бедствий в период реализации ХРПД: тематический обзор ПРООН» (2014 г.), часть 3.1.4

Вопрос 4:

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет*» (2014 г.), глава 20
- ФАО (Трухильо и Басс), «Широкое внедрение принципов снижения риска бедствий в сельское хозяйство: оценка прогресса, достигнутого в рамках Хиогской рамочной программы действий» (2014 г.)
- ЮНЕП (Канвар и Туммарукуди), «Снижение риска бедствий является неотъемлемой целью политик и планов, связанных с окружающей средой, в том числе с землепользованием, управлением природными ресурсами и адаптацией к изменению климата» (2014 г.)

Окружающая среда

- МФОКК и КП и ПРООН, *«Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет»* (2014 г.), глава 17
- Рено, Судмайер и Эстрелла (ред.), «*Роль экосистем в снижении риска бедствий»* (2013 г.)
- МСОП (Судмайер и Эш), «Руководящая записка по охране окружающей среды и снижению риска бедствий» (2009 г.)

- Шоу и Тран (ред.), «*Связь между окружающей средой и бедствиями. Сообщество, окружающая среда и управление риском бедствий»,* том 9. (2012 г.)
- ВЦМП ЮНЕП, «На передовой. Защита береговой линии и другие экосистемные службы для сохранения мангровых зарослей и коралловых рифов» (2006 г.)

Природные ресурсы

- МФОКК и КП и ПРООН, *«Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет»* (2014 г.), глава 19
- Рено, Судмайер и Эстрелла (ред.), *«Роль экосистем в снижении риска бедствий»* (2013 г.), часть III «Управление водными ресурсами для снижения риска бедствий»
- Сопутствующая программа по управлению паводками, «Правовые и институциональные аспекты комплексного управления паводками» (2006 г.)

Планирование землепользования

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет*» (2014 г.), главы 14–16
- МСУОБ ООН, *«Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий» (2015 г.), глава* 6.5
- ООН-Хабитат (Льюис и Пёрселл) «*От снижения риска бедствий к устойчивости: новая повестка дня городов в 21 веке»* (2014 г.)
- Региональный консультативный комитет АЦГБ по управлению бедствиями, *рекомендация 3.2: «содействие использованию информации о риске бедствий при планировании землепользования»* (2011 г.)

Неформальные поселения

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет*» (2014 г.), глава 16
- Британский Красный Крест, *«Уроки города: изучение проекта Британского Красного Креста по исследованию городской среды» (2012 г.)*, стр. 37–40
- УВКБ ООН, *«Планируемое переселение, бедствия и изменение климата: консолидация передовых методов и подготовка к будущему»* (2014 г.)
- Фархам, *«Отчет специального докладчика по вопросу о надлежащем жилье как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте»* (2014 г.)

Изменение климата

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет*» (2014 г.), глава 18
- Globe International, *«Исследование климатического законодательства в глобальном масштабе — четвертое издание» (2014 г.)*
- Globe International, *«Исследование климатического законодательства в глобальном масштабе за 2015 год — резюме для директивных органов» (2015 г.)*
- ЮНЕП, *«Пособие по адаптации национального законодательства к условиям изменения климата» (2011 г.)*

Вопрос 5:

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет» (2014 г.), глава 11*
- Глобальный фонд по снижению опасности бедствий и восстановлению после них, *«Понимание риска бедствий в меняющемся мире; программный документ»* (2014 г.).
- Группа Всемирного банка и правительство Мексики, «*Улучшение механизма оценки рисков бедствий для повышения финансовой устойчивости: специальная совместная публикация G20 правительства Мексики и Всемирного банка» (2012 г.)*

Вопрос 6

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет» (2014 г.), глава 11*
- МФОКК и КП, *«Системы раннего предупреждения сообществ: руководящие принципы» (2012 г.)*

Вопрос 7:

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет» (2014 г.), глава 8*
- МФОКК и КП, *«Повышение осведомленности и просвещение общественности в области снижения риска бедствий: руководство» (2011 г.)*

Вопрос 8:

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет» (2014 г.), главы 9 и 10*
- МФОКК и КП, «*Рамочная программа по обеспечению устойчивости сообществ*» (2014 г.)
- Институт международного развития и Сеть знаний о климате и развитии, «*Справедливость и инклюзивность в снижении риска бедствий: повышение устойчивости для всех*» (2014 г.)

Вопрос 9:

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет» (2014 г.), глава 10*
- ПРООН, МСУОБ ООН и МСОП, *«Снижение риска бедствий с учетом гендерных аспектов: политические и практические рекомендации» (2009 г.)*
- МФОКК и КП, *«Практическое руководство по подходам к управлению бедствиями с учетом гендерных аспектов» (2012 г.)*
- Институт международного развития и Сеть знаний о климате и развитии, «Справедливость и инклюзивность в снижении риска бедствий: повышение устойчивости для всех» (2014 г.)
- *Оперативные руководящие принципы МПК в отношении защиты людей в условиях стихийных бедствий* (2011 г.)
- *Руководящие принципы МПК в отношении интеграции мер вмешательства в связи с гендерным насилием в гуманитарную деятельность: снижение риска, повышение устойчивости и содействие восстановлению* (2015 г.)

Вопрос 10

- МФОКК и КП и ПРООН, «*Действующий закон и регламент в отношении снижения риска бедствий: многострановой отчет» (2014 г.), главы 21–22*
- МСУОБ ООН, *«Глобальный аналитический доклад о снижении риска бедствий» (2011 г.), глава* 7.4
- Галл, Каттер и Нгуен «*Стимулы для управления риском бедствий*» (Оценка комплексного анализа риска бедствий (англ. AIRDR) в рамках Программы по комплексному анализу риска бедствий (англ. IRDR), публикация № 2) (2014 г.).
- *Оперативные руководящие принципы МПК в отношении защиты людей в условиях стихийных бедствий (2011 г.)*

Приложение 2: Шаблон формы оценки

В приведенном ниже шаблоне приведен пример того, как можно систематически записывать ответы на вопросы Контрольного списка, чтобы обеспечить рассмотрение каждой проблемы и проведение общей оценки. Полную версию этого шаблона оценки можно скачать на сайте *www.drr-law.org.*

1. Есть ли у вас специальный закон об управлении риском бедствий, в котором первоочередное внимание уделяется снижению риска бедствий и который адаптирован к условиям вашей страны?			
Вопросы для рассмотрения	**Решает ли текст соответствующего закона (законов) данную проблему надлежащим образом?**	**Если нет, существует ли текст неюридического характера (например, политика/стратегия/план), где эти вопросы проработаны настолько хорошо, что законодательных положений не требуется?**	**Адекватно ли реализуются на практике соответствующие текстовые положения?**
i. Адаптация вашего подхода к профилю риска природных угроз в вашей стране и к возможностям государственного управления риском бедствий	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:
II. Определение принципов и приоритетов, лежащих в основе подхода, реализуемого вашей страной в отношении снижения риска бедствий	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:
iii. Установление связей с законодательством и учреждениями, работающими над адаптацией к изменению климата	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:
iv. Обеспечение согласования с ключевыми отраслевыми законами	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:
v. Включение способов измерения успешности исполнения законов и степени их исполнения	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:	□Да □Нет Комментарии:

Принимая во внимание ваши ответы на вышеперечисленные вопросы и любые другие, по вашему мнению, актуальные вопросы, дайте общую оценку, выбрав наиболее подходящий ответ, указанный во вставках ниже.

☐ **Нет, сейчас этот пункт отсутствует**	☐ **Да, но только в ограниченной степени, необходимы усовершенствования**	☐ **Да, в значительной степени, но некоторые аспекты все же следует укрепить**	☐ **Да, это сильная сторона**
Если да, то укажите ниже, какие аспекты требуют самого пристального внимания.	Если да, то укажите ниже необходимые усовершенствования.	Если да, то укажите ниже, какие аспекты уже укреплены и какие еще предстоит укрепить.	Если да, то укажите ниже, почему эта область является сильной стороной.
Комментарии:			

Приложение 3: Консультации по Контрольному списку для законодательства и СРБ

Первоначальные консультации по содержанию и структуре Контрольного списка, впервые организованные в 2012 году, перечислены ниже:

- Заседание в рамках Семинара по международному законодательству о бедствиях для заинтересованных лиц из стран Западной Африки, сентябрь 2012 г.
- Ознакомительный экспертный семинар, Женева, Швейцария, октябрь 2012 г.
- Группа постоянных представительств, Женева, Швейцария, май 2013 г.
- Заседание в рамках ежегодной встречи юридических советников Национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, Швейцария, июнь 2013 г.
- Рабочее совещание экспертов, Панама-Сити, Панама, октябрь 2013 г. (обсуждение первоначального проекта)
- Рабочее совещание экспертов, Куала-Лумпур, Малайзия, февраль 2014 г. (обсуждение первого проекта)
- Предконференционная консультация в рамках 5-й Африканской региональной платформы по снижению риска бедствий, Консультации по законодательству в области СРБ — Подготовка Контрольного списка для законодателей (обсуждение второго проекта), Абуджа, Нигерия, май 2014 г.
- Региональное консультативное совещание по законодательству и снижению риска бедствий, Дакар, Сенегал, октябрь 2014 г.
- Региональное консультативное совещание по законодательству и снижению риска бедствий, Найроби, Кения, ноябрь 2014 г.
- Региональное консультативное совещание по законодательству и бедствиям, Толука, Мексика, ноябрь 2014 г.

Консультации также проводились в отношении пилотной версии контрольного списка во время следующих встреч:

- Конференция Юго-Восточной Азии/Восточной Азии по международному гуманитарному праву, Куала-Лумпур, Малайзия, март 2015 г.
- Брифинг МПК об изменениях в международном законодательстве о бедствиях, Женева, Швейцария, май 2015 г.
- Технический брифинг и консультация: законодательство, бедствия и чрезвычайные ситуации, а также 32-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, Швейцария, июнь 2015 г.
- Вебинар: Группа экспертов по вопросам управления рисками в рамках нормативно-правовой базы, Женева, Швейцария, июнь 2015 г.
- Национальный семинар по законодательству о бедствиях и изменении климата, Вьентьян, Лаосская Народно-Демократическая Республика, июль 2015 г.
- Семинар по валидации МЗРБ на Мадагаскаре и запуск проекта по законодательству и СРБ, Антананариву, Мадагаскар, июль 2015 г.
- Семинар по правовым основам реагирования на бедствия и снижению риска бедствий в Нигерии, Абуджа, Нигерия, июль 2015 г.
- Консультационное совещание с Африканским союзом по законодательству и бедствиям, июнь/июль 2015 г., Аддис-Абеба, Эфиопия
- Конференция Содружества по международному гуманитарному праву, Канберра, Австралия, июль 2015 г.
- Семинар по вопросам снижения риска бедствий в нормативно-правовой базе, Ереван, Армения, август 2015 г.
- 15-й ежегодный региональный семинар МККК по международному гуманитарному праву, Претория, Южная Африка, август 2015 г.
- Центральноазиатский консультативный семинар по законодательству и бедствиям, Алматы, Казахстан, сентябрь 2015 г.
- Белорусская летняя школа по управлению бедствиями, Минск, Беларусь, сентябрь 2015 г.
- Семинар по законодательству и бедствиям, Флик-ан-Флак, Маврикий, октябрь 2015 г.
- Заседание Национальной платформы по СРБ, Рим, Италия, октябрь 2015 г.
- Укрепление нормативно-правовой базы по вопросам бедствий в Тихом океане: учебный семинар, Сува, Фиджи, октябрь 2015 г.

Основополагающие принципы
Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца

Гуманность. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, созданное ради стремления оказывать помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне предотвращать и облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами.

Беспристрастность. Движение не проводит никакой дискриминации по признаку национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Оно лишь стремится облегчать страдания людей, руководствуясь исключительно их потребностями, и отдавать приоритет тем, кто больше всего в этом нуждается.

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

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

Добровольность. В своей добровольной деятельности по оказанию помощи Движение ни в коей мере не руководствуется стремлением к получению выгоды.

Единство. В стране может быть только одно Национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца. Оно должно быть открыто для всех и осуществлять свою гуманитарную деятельность на всей территории страны.

Универсальность. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца является всемирным. Все национальные общества пользуются равными правами и обязаны оказывать помощь друг другу.

Данная инициатива является частью партнерских отношений между Международной федерацией Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Программой развития Организации Объединенных Наций по вопросу о роли законодательства в снижении риска бедствий. Разработка Контрольного списка и Справочника, касающихся законодательства и снижения риска бедствий, стала возможной благодаря щедрой поддержке:

the power of humanity

Australian Red Cross

Humanitarian Aid and Civil Protection

Norwegian Red Cross

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Содержание этой публикации не обязательно отражает официальную точку зрения спонсоров.