ОБЗОР ПОЛИТИКИ

ПРАВОВЫЕ РАМКИ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО И ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ БЕДСТВИЯМИ И КЛИМАТИЧЕСКИМИ РИСКАМИ

Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

© Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 2022 год.
Любую часть данной публикации можно процитировать, скопировать, перевести на другие языки или адаптировать с учетом местных интересов без предварительного разрешения Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, если указана ссылка на источник.

Фото на обложке: © Бенджамин Суомела / Финский Красный Крест

Свяжитесь с нами:
Запросы на коммерческое воспроизведение нужно направлять в Секретариат МФОКККиКП:

Адрес: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Geneva, Switzerland
Почтовый адрес: P.O. Box 303, 1211 Geneva 19, Switzerland
T +41(0)227304222 | **F** +41(0)227304200 | **E** disaster.law@ifrc.org | **W** ifrc.org

Гондурас 2020. Ураганы «Эта» и «Йота» разрушили значительную часть Гондураса. Секундино Орельяна показывает, что осталось от его района.
© Йоханнес Чинчилла, МФОККиКП

Цель данного обзора политики — рассмотреть роль правовых рамочных соглашений для поддержки эффективного и комплексного управления рисками при чрезвычайных ситуациях и изменении климата.

Обзор политики составлен в формате «вопрос — ответ» и посвящен четырем ключевым темам: 1) важнейшие функции, которые выполняют законы в целях эффективного управления рисками при чрезвычайных ситуациях; 2) различные типы правовых и политических инструментов, которые необходимы для эффективного управления рисками при чрезвычайных ситуациях; 3) как правовые рамки могут поддерживать комплексный подход по управлению рисками при чрезвычайных ситуациях и адаптации к изменению климата (АИК); 4) как укрепить взаимосвязь между общими законами по управлению рисками при чрезвычайных ситуациях и теми законами, которые относятся к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения. В данном обзоре принято определение МФОККиКП по управлению рисками при чрезвычайных ситуациях. Оно включает снижение риска, готовность, реагирование и восстановление после ЧС[1].

Данный обзор подготовлен Правовым центром по ЧС при МФОККиКП для седьмой сессии Глобальной Платформы по снижению рисков бедствий[2]. Миссия Центра — снизить уязвимость людей перед лицом катастроф. Для этого нужно продвигать эффективные правовые и политические механизмы по управлению рисками при ЧС. Правовой центр по ЧС при МФОККиКП работает уже 20 лет: консультирует правительства, чтобы сделать управление рисками при ЧС более эффективным через законы и политики, а также наращивать потенциал местных участников в данной области. Правовой центр также является лидером в исследованиях и разработках инновационных руководств по передовому национальному опыту.

Дополнительную информацию о Правовом центре по ЧС при МФОККиКП можно найти на сайте disasterlaw.ifrc.org/.

1 МФОККиКП определяет управление рисками при ЧС как «применение политики, стратегий и других мер, чтобы предотвратить новые риски ЧС, снизить существующие риски ЧС и управлять остаточными рисками (через готовность к ЧС, реагирование и восстановление), способствуя повышению жизнестойкости и сокращению потерь от чрезвычайных ситуаций»: см. МФОККиКП, «Политика управления рисками при ЧС: от профилактики к реагированию и восстановлению» (2020). https://www.ifrc.org/ sites/default/files/2021-07/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf.
2 Данный обзор политики был подготовлен Рейчел Маклеод, старшим специалистом Правового центра по ЧС при МФОККиКП.

Мадагаскар 2022. Место размещения пострадавших от наводнения в Антананариву, на Мадагаскаре. Волонтеры занимаются подсчетом и оценкой потребностей в двенадцати пунктах размещения.
© Карен Раманантоанина, МФОККиКП

1 / КАКИЕ ВАЖНЫЕ ФУНКЦИИ МОГУТ ВЫПОЛНЯТЬ ЗАКОНЫ, ЧТОБЫ ОБЕСПЕЧИТЬ ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ?

Правовые рамки создают архитектуру для эффективной системы по управлению рисками при ЧС. Существует несколько важнейших функций, которые выполняют законы:

- устанавливают **общие принципы** для управления рисками при ЧС и обеспечивают **защиту** сообществам, подверженным риску, и уязвимым группам населения, а также предоставляют им **права**;
- распределяют **мандаты** по управлению рисками при ЧС между соответствующими правительственными субъектами, включая не только участников по управлению рисками при ЧС, но и профильные ведомства;
- четко определяют соответствующие **роли и обязанности** всех правительственных и неправительственных структур, участвующих в управлении рисками при ЧС;
- создают **координационные механизмы**, позволяющие всем участникам регулярно встречаться и обмениваться информацией;
- возлагают **правовые обязанности** на соответствующих участников по выполнению важнейших задач в области управления рисками при ЧС: например, оценка рисков, меры по предотвращению и смягчению рисков, планирование в чрезвычайных ситуациях, тренинги, раннее оповещение, эвакуация и т. д.
- устанавливают правовые механизмы, которые применяются в случае крупномасштабного бедствия: например, объявления **чрезвычайного положения / бедствия** и активизации специальных **чрезвычайных полномочий**;
- **обеспечивают финансирование** для управления рисками при ЧС: например, за счет регулярных бюджетных ассигнований, создания специального фонда по управлению рисками при ЧС и/или создания других механизмов финансирования рисков;
- **смягчают непропорциональное воздействие бедствий на женщин и девочек**, включая меры по предотвращению сексуального и гендерного насилия и реагирования на него;
- предоставляют сотрудникам служб быстрого реагирования особые юридические права и защиту — **юридические льготы** — для облегчения их работы.

Хотя некоторые из вышеперечисленных функций могут выполняться в рамках документов по политике и планированию, использование законов при выполнении этих функций выгодно тем, что они имеют обязательную силу и авторитет. Если вышеуказанные функции реализуются в рамках правовых документов, они могут создавать юридические права и обязанности, т. е. могут быть принудительно исполнены, что создаст мощный стимул для реализации.

2 / КАКИЕ РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ НЕОБХОДИМЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ЧС?

В большинстве стран мира существует **основной закон о ЧС**, который касается снижения риска бедствий, готовности, реагирования и восстановления. Кроме того, в большинстве стран существует ряд сопутствующих правовых документов, таких как **нормативные акты или инструменты**, которые решают конкретные вопросы, связанные с бедствиями. В дополнение к законам о ЧС существуют два ключевых типа правовых и политических инструмента, которые важны для эффективного управления рисками при ЧС.

Во-первых, **инструменты политики и планирования** составляют важную часть процесса управления рисками при ЧС. Эти инструменты могут дополнять законы о ЧС: они содержат технические и операционные детали, которые невозможно и/или нецелесообразно включать в сам закон. Законы о ЧС разрабатывают эффективные документы по политике и планированию, определяя, кто отвечает за их подготовку, какие темы они должны затрагивать и как регулярно обновляться.

Во-вторых, необходимо включать деятельность по управлению рисками при ЧС в отраслевые инструменты (законы, политику и планы) в таких областях, как развитие, здравоохранение, образование, окружающая среда, строительство и землепользование. Например, законы о планировании землепользования могут содержать положения, запрещающие или ограничивающие новое строительство в зонах повышенного риска, тем самым предотвращая создание новых рисков бедствий. Экологическое законодательство может способствовать сохранению, устойчивому управлению и восстановлению экосистем, чтобы снизить риск бедствий.

При разработке эффективной правовой и политической базы для управления рисками при ЧС необходимо уделять внимание широкому спектру инструментов, охватывающих множество секторов. В Правовом центре по ЧС при МФОКК и КП разработано комплексное руководство по оценке и укреплению внутренних законов, политики и планов, связанных с ЧС. Это руководство включает ключевые документы, каждый из которых был одобрен резолюцией Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца:

- Руководство по внутреннему содействию и регулированию международной помощи при ЧС и помощи в проведении первичных восстановительных работ (известное как Руководство IDRL);
- Контрольный перечень по законодательству и снижению риска бедствий (Контрольный перечень DRR);
- Контрольный перечень по законодательству и готовности к бедствиям и реагированию на них -(Контрольный перечень DRP);
- Руководство по законодательству, готовности к чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения и реагированию на них (Руководство по PHE)[3].

3 Этот документ будет представлен на Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2023 году.

Фиджи 2018. Красный Крест Фиджи работает с жителями деревни Вайлотуа, чтобы убедиться, что они понимают погодные предупреждения, имеют план действий в чрезвычайной ситуации и комплект средств защиты и знают, где находится безопасное место для эвакуации.
© Ханна Батлер, МФОККиКП

3 / КАК ПРАВОВЫЕ РАМКИ СПОСОБНЫ ПОДДЕРЖАТЬ КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ БЕДСТВИЙ И АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА?

Как в теории, так и на практике существует значительное совпадение между управлением рисками при ЧС (УРЧ) и адаптацией к изменению климата (АИК), а также между эффективным управлением рисками при ЧС и климатическими рисками. Соответственно, очень важно, чтобы правовые и политические механизмы обеспечивали комплексный, а не изолированный подход к УРЧ и АИК. Это совпадение привело к тому, что в некоторых странах были приняты новые документы, направленные на то, чтобы создать единую правовую и институциональную основу для решения этих проблем. Однако во многих странах УРЧ и АИК остаются в сфере действия разных правовых и институциональных механизмов. В таких случаях интеграцию тем не менее можно обеспечить с помощью следующих мер:

- утверждение общих целей, показателей эффективности и инструментов оценки в УРЧ, АИК и других соответствующих инструментов;
- принятие одинаковых сроков для разработки, пересмотра и обновления правовых, политических и плановых документов в УРЧ, АСУ и других соответствующих секторах;
- распределение совместной ответственности между участниками УРЧ и АИК за действия, имеющие важное значение для управления рисками при ЧС и климатическими рисками;
- создание единого национального фонда УРЧ-АИК для облегчения комплексного планирования и реализации проектов;
- создание координационных механизмов, позволяющих участникам УРЧ, АИК и другим соответствующим сторонам регулярно встречаться, обмениваться информацией и координировать свои действия;
- установление законодательных требований к участникам УРЧ, касающихся рассмотрения и учета климатических рисков при разработке и реализации мероприятий по снижению риска при ЧС, обеспечению готовности, реагированию и восстановлению после ЧС.

Целесообразность этих мер, конечно, будет зависеть от контекста каждой страны и конкретных проблем, с которыми она сталкивается при принятии комплексного подхода к АИК и УРЧ. Более подробные рекомендации по интеграции инструментов АИК и УРЧ есть в Глобальном сводном отчете МФОККиКП по законодательству и политике для обеспечения устойчивости к изменению климата.

4 / КАК УСИЛИТЬ ИНТЕГРАЦИЮ МЕЖДУ ОБЩИМИ ЗАКОНАМИ О ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ И ТЕМИ, КОТОРЫЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО ОТНОСЯТСЯ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ?

Внутреннее регулирование чрезвычайных ситуаций в области государственного здравоохранения (**ЧСЗ**) и биологических опасностей неразрывно связано с регулированием других видов бедствий и опасностей. ЧСЗ, как правило, хотя бы частично регулируются общими законами о стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях. Однако, как правило, разрабатываются и дополнительные законы, политика и планы, ориентированные на ЧСЗ. Важность интеграции этих двух типов инструментов признается в Бангкокских принципах: важно реализовать аспекты, связанные со здоровьем, предусмотренные Сендайской рамочной программой. Они призывают к согласованности и увязке национальных механизмов УРЧ с программами, связанными с управлением рисками при ЧС и при катастрофах в области здоровья.

Есть очевидная потребность в интеграции, но нет практического руководства, как этой интеграции достичь. Руководство МФОКК и КП по готовности к чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения и реагированию на них (ЧСЗ) стремится восполнить этот пробел, давая практические рекомендации по интеграции инструментов УРЧ и ЧСЗ. В Руководстве по ЧСЗ утверждается, что для интеграции нужны определенные ключевые характеристики:

- если разные инструменты имеют единые общие принципы и подход к управлению рисками;
- если есть ясность в отношении руководящих структур, ролей и обязанностей, а также механизмов координации, связанных с ЧСЗ и другими катастрофами;
- если нет конфликтов или ненужного дублирования ролей и обязанностей среди представителей общественного здравоохранения и УРЧ, как связанных, так и не связанных с ЧСЗ;
- если нет конфликтов или ненужного дублирования (между представителями государственного здравоохранения и УРЧ) в организации руководства при ЧСЗ или при ЧС, не связанных со здравоохранением;
- если сотрудники здравоохранения четко знают, как обеспечить готовность и реагирование на катастрофы, не связанные с государственным здравоохранением;
- если сотрудники УРЧ четко знают, как обеспечить готовность и реагирование на ЧСЗ;
- если для ЧСЗ и ЧС, не связанных со здравоохранением, используются разные координационные механизмы, то:
    - представители общественного здравоохранения будут включены в координационные механизмы для регулирования чрезвычайных ситуаций, не связанных со здравоохранением;
    - представители УРЧ будут включены в координационные механизмы для ЧСЗ;

- при комплексном рассмотрении инструменты УРЧ и ЧСЗ служат основой для всех ключевых действий по обеспечению готовности и реагированию на бедствия, связанные и не связанные с ЧСЗ, — то есть нет никаких различий в том, что нужно делать для подготовки к ЧС, и что при реагировании на катастрофы, связанные и не связанные со здравоохранением.

Правительства могут улучшить интеграцию между инструментами УРЧ и ЧСЗ, оценив, обладают ли применимые инструменты вышеупомянутыми основными характеристиками. Это позволит проводить правовую и политическую реформы для решения выявленных проблем.

Правовой центр по ЧС при МФОККиКП работает с Национальными Обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и правительствами, чтобы укреплять управление рисками при бедствиях, разрабатывая и внедряя законодательства, политики и процедуры, связанные с чрезвычайными ситуациями. Имея 20-летний опыт разработок и реализации законов о ЧС и политики по всему миру, мы являемся мировым лидером по правовому консультированию правительств в случае чрезвычайных ситуаций.

T +41(0)227304222 | F +41(0)227304200 | E disaster.law@ifrc.org | W ifrc.org