



Our world. Your move.

31st International Conference of the Red Cross Red Crescent
Geneva, 28 November–1 December – For humanity



закон о чрезвычайных ситуациях документ для обсуждения

темы, предложенные для обсуждения на 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца

Введение

В данном неофициальном документе для обсуждения приводится обзор трёх тем, посвященных законам о борьбе с бедствиями, предложенных для обсуждения на 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Международная конференция), которая будет проводиться в Женеве с 28 ноября по 1 декабря 2011 года. В нем рассматриваются ключевые моменты, которые будут представлены на рассмотрение участникам Международной конференции. В преддверии Международной конференции данный документ послужит основой для ведения диалога вплоть до окончательной доработки официальных справочных документов.

Три выдвинутые на обсуждение темы, посвященные законам о борьбе с бедствиями:

- Правовая готовность к оказанию международной помощи при ЧС (IDRL - Законы, правила и принципы оказания международной помощи при ЧС).
- Снижение риска стихийных бедствий, в частности на уровне сообществ, через законодательную деятельность.
- Нормативные вопросы, влияющие на предоставление аварийных и временных укрытий после бедствий.

Безусловно, эти три темы не охватывают весь спектр вопросов, затрагиваемых законами о борьбе со стихийными бедствиями, и они не обязательно тесно связаны друг с другом. Однако все три проблемы касаются областей, представляющих особый интерес для Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. При обсуждении всех трех проблем основное внимание в ходе Международной конференции будет уделено *внутреннему* законодательству, политике и процедурам, а также тому, как государства, при поддержке Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, могут активно решать общие проблемы нормативно-законодательного регулирования и восполнять пробелы в законодательстве.

Результатом Международной конференции должна стать единая согласованная резолюция, призывающая государства к проведению оценки и, при необходимости, восполнению пробелов в законодательстве или практическому решению правовых проблем, связанных с определенными вопросами по борьбе со стихийными бедствиями, а также предлагающая Национальным обществам, при поддержке МФКККП, представить правительствам свои рекомендации и оказать им поддержку в этих областях.

Всем участникам Международной конференции будет также предложено поддержать данную резолюцию конкретными индивидуальными и коллективными обязательствами в соответствии с национальными условиями.

Почему необходимо уделять большое внимание законам по борьбе со стихийными бедствиями?

В настоящее время стихийные бедствия, несомненно, представляют собой одну из крупнейших угроз безопасности и развитию человека во всем мире. За последние десять лет их жертвами стали более 2,4 миллиарда человек – что составляет одну треть населения Земли. На возмещение ущерба от бедствий было затрачено более 910 миллиардов долларов, что эквивалентно приблизительно 16 % мирового ВВП. Их число и воздействие продолжают расти, при этом кардинально меняется характер гидрометеорологических явлений.

Последствия этих все более мощных стихийных бедствий распределяются не самым 'справедливым' образом. Как в богатых, так и в бедных странах крупнейшие человеческие жертвы неизменно приходятся на наиболее уязвимые группы населения. В частности, быстрая урбанизация усугубляет существующие опасности, так как в большинстве случаев от бедствий страдают именно городские жители, живущие в не отвечающих стандартам домах, при отсутствии нормальных санитарных условий и адекватного доступа к службам экстренной помощи.

Совокупность этих факторов создает новые проблемы для государств, гуманитарных организаций и пострадавшего населения. Произошедшие в последние два года события – землетрясения на Гаити и в Чили в 2010 году, наводнения в Пакистане в 2010 году, а также землетрясения, цунами и ядерный кризис на востоке Японии в 2011 году – продемонстрировали эти новые проблемы с полной и трагичной очевидностью.

Как отмечается в Хегском рамочном плане действий, законодательная база является незаменимым инструментом в устранении этих новых угроз. Опыт показывает, что грамотно составленные законы позволяют сосредоточить и укрепить усилия государства по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, они также могут расширить возможности сообществ и

организаций гражданского общества для эффективного содействия достижению этих целей. Плохо подготовленная правовая и нормативная база может остановить или свести на нет прогресс, достигнутый в обеспечении безопасности населения, и существенно замедлить восстановление.

В течение десяти лет Секретариат МФКККП и его члены изучают сильные и слабые стороны законов о борьбе со стихийными бедствиями по всему миру. Они обнаружили, что, несмотря на достигнутые во многих странах в последние десятилетия успехи, касающиеся силы и согласованности законов о борьбе со стихийными бедствиями, остается еще много серьезных пробелов, которые можно и нужно устранять. Но, к сожалению, этим проблемам уделяется слишком мало внимания на международном уровне.

Почему 31^{ая} Международная конференция является необходимым форумом?

Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца – это уникальный международный форум, объединяющий государства-участники Женевских конвенций, а также всех участников Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Форум является идеальной платформой для решения вопросов, представляющих общий интерес. Привлечение участников Движения дает возможность использовать их опыт в данной области, его глобальную сеть и организации на местах, а также особые и налаженные отношения национальных обществ с органами государственной власти в качестве дополнительной поддержки в гуманитарной области.

Кроме того, в дополнение к своей широко известной и уважаемой роли в формировании и продвижении международного гуманитарного права Международная конференция стала играть важную роль в развитии и продвижении нормативной базы в области ликвидации чрезвычайных ситуаций. Например, в 2003 году 28-я Международная конференция подтвердила важность укрепления строительных норм и правил, планирования землепользования и других инструментов снижения риска чрезвычайных ситуаций. Позднее, в 2007 году, 30-я Международная конференция приняла «Руководящие принципы по внутреннему содействию и регулированию международной помощи и помощи для быстрого восстановления» (также известные, как Руководящие принципы IDRL), в которых изложены рекомендации правительствам о том, как подготавливать свои законы и процедуры для решения наиболее распространенных вопросов регулирования международной помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Теперь, четыре года спустя, 31-я Международная конференция предоставляет возможность развить этот импульс, оценив достигнутый прогресс с помощью Руководящих принципов IDRL и подчеркнув новые проблемы и передовой опыт в области снижения риска стихийных бедствий и предоставления укрытий на этапе ликвидации последствий ЧС.

1. Правовая готовность к оказанию международной помощи при ЧС

В 2001-2007 гг. в рамках программы МФКККП «Законы, правила и принципы оказания международной помощи при ЧС» (IDRL) заинтересованные национальные общества провели широкие исследования и консультации по правовым вопросам в области международных операций по ликвидации последствий ЧС. Более двух десятков ситуационных исследований, обследований и опросов сотен специалистов, занимающихся ликвидацией последствий ЧС, а также многочисленные семинары, встречи и обсуждения позволили составить полную картину воздействия правовых вопросов на то, как удовлетворяются (и удовлетворяются ли) неотложные гуманитарные потребности после крупных катастроф.

Выяснилось, что общее отсутствие правовой готовности к международной помощи на национальном уровне замедляет процесс выполнения операций по оказанию помощи, делает их менее эффективными и более дорогостоящими. Такие препятствия как въездные визы, таможенное оформление и пошлины, налоги, транспортные разрешения и регистрационные требования стали одним из основных ненужных факторов, тормозящих выполнение операций. Кроме того, процессуальные проблемы не позволяют национальным властям должным образом контролировать и исправлять недостатки в качестве, координации и содействии помощи, оказываемой извне. Именно эти вопросы, а также существующие международные соглашения и нормы, послужили основой для Руководящих принципов IDRL, разработанных в рамках глобального процесса консультаций, проходившего в период с 2006 по 2007 год.

«Доместикация» IDRL в Сьерра-Леоне

Сьерра-Леоне – одна из первых стран в Африке, где начиная с 2009 года проводился пилотный проект по реализации Руководящих принципов IDRL. Общество Красного Креста Сьерра-Леоне и МФКККП стали ключевыми партнерами, оказывающими поддержку правительству в пересмотре законов Сьерра-Леоне, а также существовавших там процедур в целях содействия и регулирования международной помощи при ЧС. Сегодня их сотрудничество продолжается, его целью является включение аспектов международной помощи при ЧС в законодательство и политику Сьерра-Леоне в области борьбы со стихийными бедствиями.

«Надлежащая нормативно-правовая база является важным инструментом в обеспечении оперативности и эффективности всесторонних мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций», – сказал Мансо Мансарай из Управления национальной безопасности, главный координатор Сьерра-Леоне по борьбе с национальными бедствиями и чрезвычайными ситуациями, на семинаре в Фритауне в декабре 2009 года. – «Прежде чем помощь попадет к пострадавшим, люди, оказывающие гуманитарную помощь, часто сталкиваются с бесчисленными юридическими вопросами. ... Правильная нормативно-правовая база может сыграть важную роль в решении этой проблемы».

С момента принятия Руководящих принципов IDRL на Международной конференции четыре года назад достигнут большой прогресс. Секретариат МФКККП и ряд национальных обществ предпринимают активные усилия, направленные на эффективное распространение и использование Руководящих принципов IDRL. Для реализации положений Руководящих

принципов новое национальное законодательство уже принято в Индонезии, Перу и ряде других государств. Двадцать других стран проводят интенсивный пересмотр своих законов и процедур при техническом содействии секретариата МФКККП и национальных обществ.

Руководящие принципы IDRL также пользуются широкой поддержкой на международном и региональном уровне. Все больше региональных и международных организаций используют положения Руководящих принципов IDRL в своей деятельности. Руководящие принципы также признаны не менее чем в шести резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, а также в многочисленных резолюциях, декларациях и заявлениях региональных организаций и других межправительственных органов. Чтобы продвигать и распространять идею Руководящих принципов IDRL о правовой готовности, МФКККП также заключила ключевые партнерства с такими глобальными организациями, как УКГВ ООН, Всемирная таможенная организация, Межпарламентский союз, а также со следующими региональными организациями: АСЕАН, Андский комитет по предотвращению и мониторингу бедствий, ЭКОВАС и СОПАК. В настоящее время Федерация сотрудничает с УКГВ ООН и Межпарламентским союзом (МПС) с целью разработки типового законодательства, с тем чтобы помочь заинтересованным государствам интегрировать рекомендации Руководящих принципов IDRL в свое законодательство.

Тем не менее, многое еще предстоит сделать. Продолжающиеся операции по ликвидации последствий землетрясений, цунами и ядерного кризиса в Японии, а также масштабных наводнений в Пакистане в 2010 году и землетрясений и вспышек холеры в Гаити служат напоминанием о том, насколько сложно управлять большим объемом международной поддержки. Идея ясна: правовая подготовка к международному сотрудничеству в ликвидации ЧС представляет жизненно важный интерес для всех стран (и их наиболее уязвимых граждан).

31-я Международная конференция – это важная возможность закрепить уже достигнутый прогресс и придать новый импульс распространению правовой готовности к оказанию международной помощи. Это также возможность для укрепления связей и взаимодействия между многочисленными региональными и глобальными нормативными базами, которые разрабатываются в области международного сотрудничества по борьбе со стихийными бедствиями.

Документы для обсуждения на конференции

1. Доклад о ходе реализации, в соответствии с требованиями Резолюции 4 30-й Международной конференции, в котором приводится информация о новых внутренних правилах и региональных правовых рамках сотрудничества при ликвидации ЧС, а также освещается около двух десятков страновых проектов, в которых национальные общества и МФКККП оказывают поддержку заинтересованным правительствам в пересмотре национального законодательства и процедур.
2. Новые инструменты по оказанию поддержки национальным правительствам в этой работе, в том числе пилотная версия примерного внутреннего законодательства, которая разрабатывается совместно с УКГВ ООН и МПС.

Возможные положения резолюции о законах по борьбе со стихийными бедствиями:

[Международная конференция. . .]

- приветствует достигнутый на данный момент прогресс в реализации руководящих принципов IDRL на национальном и региональном уровне;
- вновь призывает государства, региональные и международные организации использовать Руководящие принципы IDRL для изучения и, при необходимости, укрепления своих законов;
- приветствует усилия национальных обществ и Секретариата МФКККП, направленные на оказание помощи государствам по использованию Руководящих принципов IDRL;
- приветствует растущее сотрудничество между Движением, ООН и региональными организациями в вопросах IDRL;
- одобряет примерное законодательство, разрабатываемое Секретариатом МФКККП при консультациях с его членами и партнерами, и призывает государства использовать его в качестве справочного инструмента;
- призывает национальные общества, в качестве помощников органов государственной власти в гуманитарной сфере, и МФКККП продолжать оказывать помощь государствам в этой области.

Дополнительная информация

(на сайте <http://www.ifrc.org/idrl>)

- *Law and legal issues in international disaster response (2007)*
- *Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance (2008)*
- *The right aid at the right time: Progress report on the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance (2009)*

2. Снижение риска стихийных бедствий с помощью законодательства

Эффективная нормативно-правовая база и политика имеют большое значение для защиты уязвимых групп населения. Сильные законы могут уберечь людей от вреда и укрепить общественную инфраструктуру и объекты жизнеобеспечения. Они могут помочь населению понять угрожающие им риски, а также обезопасить себя во время стихийных бедствий.

Эта роль законодательства в создании условий для снижения риска бедствий была неоднократно подтверждена на международном уровне. В 2005 году Хегский рамочный план действий определил в качестве основного приоритета следующее: «обеспечить, чтобы снижение риска стихийных бедствий стало национальным и местным приоритетом, имеющим прочную институциональную базу для реализации», в частности с помощью «политической, законодательной и институциональной базы для снижения риска бедствий». Важность законодательной и институциональной базы неоднократно подчеркивается в Глобальных платформах по снижению риска бедствий, включая Третью сессию Глобальной платформы, созданную в мае этого года. В связи с этим Глобальная сеть организаций гражданского общества по снижению риска бедствий подчеркнула, в частности, важность правовых обязательств и продвижение подходов, подразумевающих совместное участие в планировании и осуществлении государственной политики. По данным широкого исследования возможностей сообществ по снижению риска бедствий «Голоса с передовой» (Voices from the Frontline), инвестиции в снижение риска бедствий не смогут оправдать себя если не будет правовых гарантий для действий на местном уровне.

Инвестиции до наступления бедствия: Филиппинский закон о борьбе со стихийными бедствиями

В 2010 году при активном участии и поддержке со стороны Филиппинского Красного Креста Филиппины приняли закон о борьбе со стихийными бедствиями, который впервые акцентировал внимание на снижении риска. К новеллам нового закона относятся положения о финансировании деятельности по снижению риска.

«Преыдущий закон предусматривал выделение средств на борьбу с бедствиями, которые можно было получить только после бедствия», - отмечает Кэтрин Мэри Мартин, тогдашний директор службы по борьбе со стихийными бедствиями Филиппинской организации Красного Креста. - «Получить деньги на подготовку можно было только после официального объявления бедствия. В результате слишком мало было сделано на местном уровне». Согласно новому закону эти средства теперь можно получить для действий по уменьшению отрицательных последствий и подготовки на уровне сообществ.

Однако несмотря на многочисленные случаи выявления указанных правовых пробелов несколько лет консультаций с нашими членами и партнерами, а также наше недавнее целевое исследование показывают, что имеется поразительно мало международных рекомендаций в отношении передовой практики в законодательстве для снижения риска стихийных бедствий. Это особенно актуально на уровне сообществ, где, по сообщениям, реализация Хегского рамочного плана действий идет очень медленно.

Так называемая «последняя миля» в деятельности по снижению риска стихийных бедствий – в самих общинах, где последствия бедствий ощущаются самым непосредственным и серьезным образом, – удивительным образом остается неурегулированной во многих странах. Хотя законодательство, конечно, не является единственным решением, оно играет важную роль в общей системе управления снижением риска бедствий и может существенно способствовать переходу от просто риторической поддержки к последовательным действиям.

Законодательство может быть важным инструментом определения или усиления надлежащей роли сообществ в снижении риска стихийных бедствий. В этом плане важными являются следующие вопросы: имеются ли (и в какой степени) у сообществ и организаций гражданского общества юридические полномочия активно участвовать в принятии решений, касающихся снижения риска опасности на уровне сообществ (например, через установленное законом представление сообществ в муниципальных комитетах по ликвидации ЧС, как в Доминиканской Республике); есть ли у них способы заставить органы власти отчитаться о действиях по снижению риска (как, например, закон о борьбе со стихийными бедствиями, принятый в Индонезии в 2007 году); и достаточно ли эффективно применяются на местном уровне ключевые стимулы индивидуального поведения – такие как правила землепользования и строительные нормы и правила – не обременяя дополнительно бедные и маргинальные группы населения. Кроме того, законодательство часто является решающим инструментом определения приоритетности ресурсов для инвестиций в снижение риска. Как отмечается во врезке выше, наглядным примером этого являются Филиппины.

Как и организации добровольцев на уровне сообществ, национальные общества могут быть важным ресурсом для органов власти при проведении оценки воздействия существующей правовой базы на местном уровне. Во многих странах они уже активно участвуют в консультировании органов власти по этим вопросам.

Документы для обсуждения на конференции

1. Доклад о некоторых видах передовой практики и идеях в области разработки эффективных законов о снижении риска стихийных бедствий – законов/законодательства, призванных оказать реальное воздействие на уровне сообществ, где они наиболее необходимы.

Возможные положения резолюции о законах по борьбе со стихийными бедствиями:

[Международная конференция. . .]

- приветствует исследования МФКККП в области законодательства и снижения риска стихийных бедствий;
- подтверждает важность обеспечения реального воздействия на уровне сообществ и расширения возможностей сообществ с помощью законодательства по снижению риска стихийных бедствий;
- подтверждает важность обеспечения участия национального общества в принятии решений и планировании в области снижения риска бедствий на уровне сообществ;
- подтверждает, что в качестве помощников органов государственной власти в гуманитарной сфере национальным обществам рекомендуется делиться своим опытом и проводить консультации с органами власти в области разработки законов о снижении риска бедствий;
- предлагает национальным обществам и МФКККП продолжать свои исследования в этой области.

Дополнительная информация

(на сайте <http://www.ifrc.org/idrl>)

- *Desk review on trends in the promotion of community-based disaster risk reduction through legislation (2010)*

3. Устранение нормативно-правовых препятствий в вопросе предоставления жилья

В результате крупных бедствий, таких как наводнения в Пакистане в 2010 году или землетрясение в Гаити, миллионы людей могут быть вынуждены покинуть родные места, что создает масштабный кризис для государств и является личной трагедией каждой пострадавшей семьи.

В контексте многих последних бедствий нормативно-правовые вопросы, в том числе связанные с землей и имуществом, а также планированием и строительством, значительно осложнили реализацию быстрых и справедливых решений по предоставлению жилья. Снова и снова правительства и гуманитарные организации сталкиваются с такими вопросами:

- Как можно быстро получить право на временное пользование землей для расселения перемещенных семей?
- Как можно сократить задержки в предоставлении жилья в связи с уточнением вопросов права собственности или соблюдением процедур получения разрешений на строительство или планирование?
- Как можно обеспечить равенство при решении проблем жилья, в том числе равенства между признанными собственниками и несобственниками (например, арендаторами и скваттерами) и между мужчинами и женщинами?
- Какую поддержку необходимо предоставлять лицам, не имеющим официальных документов или признанного права собственности на разрушенные дома?

Отсутствие готовых ответов часто приводит к длительным проблемам у пострадавших в результате ЧС. Эти вопросы становятся все более актуальными для МФКККП и его членов, поскольку с 2005 года они наращивают потенциал и мероприятия по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях и предоставлению временного жилья. Кроме того, партнеры МФКККП все чаще информируют Федерацию как организатора Глобального кластера по предоставлению временного убежища в чрезвычайных ситуациях о том, что они сталкиваются с теми же проблемами.

Ускоренная процедура восстановления: опыт Чили

В феврале 2010 года в Чили произошло землетрясение силой 8,8 баллов по шкале Рихтера, вызвав цунами, которое нанесло дополнительный ущерб. Вместе они разрушили или повредили более 200 000 домов и лишили крова более 800 000 человек. При решении вопроса с жильем для такой массы людей возникло много проблем, в том числе нормативно-правовые проблемы.

«Все ориентиры исчезли», - отмечает Мартин Браво, начальник управления по приобретению собственности Чилийского Министерства государственной собственности. - «Очень трудно поставить все на свои места, когда все перевернуто с ног на голову».

Новый закон, принятый в Чили в августе 2010 года, ускорил процесс урегулирования собственности на землю для малых хозяйств, как в сельской, так и в городской местности. Процесс, который обычно занимает до двух лет, был сокращен до шести месяцев для тех, кто срочно нуждался в жилье после землетрясения и цунами.

Вопросы жилищных, земельных и имущественных прав и соответствующих нормативных процессов являются сложными в каждой стране, как с точки зрения закона, так и с точки зрения социально-экономических отношений. Без сомнения, устранение барьеров, которые могут возникнуть в связи с нормативно-правовыми вопросами, может представлять особую

сложность при ликвидации последствий бедствий. Но опыт показывает, что, если не найти каких-либо продуктивных решений, мы не сможем соответствующим образом удовлетворить потребности во временном жилье пострадавшего населения. Накоплен большой опыт и передовая практика в отношении долгосрочных подходов к решению имущественных вопросов. Гораздо меньше внимания уделяется периоду чрезвычайной ситуации и промежуточным периодам, когда потребности часто достигают критической отметки.

Документы для обсуждения на конференции

1. Доклад с описанием основных проблемных и некоторых важных уроков в отношении воздействия нормативно-правовых мер на предоставление временного жилья для лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий.

Возможные положения резолюции о законах по борьбе со стихийными бедствиями:

[Международная конференция. . .]

- приветствует обобщение уроков и практики МФКККП;
- выражает озабоченность по поводу бедственного положения пострадавших, для которых обеспечение надлежащего укрытия и жилья зависит от решения нормативно-правовых вопросов;
- призывает пострадавшие от бедствия государства и гуманитарные организации опираться на передовую практику в реализации практических решений для быстрого устранения нормативно-правовых барьеров в связи с предоставлением временного жилья, а также восстановлением жилья после бедствий;
- призывает государства и гуманитарные организации обеспечить справедливое предоставление жилья всем нуждающимся, в том числе тем, кто имеет официальное юридическое право собственности на землю, и тем, у кого его нет;
- предлагает национальным обществам и МФКККП продолжать свои исследования в этой области.

Порядок работы Международной конференции

В дополнение к составлению резолюции в редакционном комитете предлагается рассмотреть вопросы в отношении законов о борьбе со стихийными бедствиями на специальном пленарном заседании конференции. Для активизации дебатов по трем указанным темам будет организовано одно или несколько групповых обсуждений.

Элис Москини, старший специалист по информационно-разъяснительной работе, программа IDRL

elyse.mosquini@ifrc.org; +41 22 730 4409

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Chemin des Crêts, 17 | 1211 Petit Saconnex | Женева | Швейцария

idrl@ifrc.org - <http://www.ifrc.org/idrl>