РАМОЧНАЯ КОНЦЕПЦИЯ
ВОССТАНОВЛЕНИЯ
ПОСЛЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ РАМОЧНОЙ КОНЦЕПЦИИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПОСЛЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Версия документа представлена на конференции в г. Сендай

Март 2015 года

GFDRR
WORLD BANK GROUP
UNDP

Отказ от ответственности: *настоящий документ подготовлен сотрудниками Глобального фонда снижения рисков стихийных бедствий и ликвидации их последствий (GFDRR) на основе информации, предоставленной партнерами GFDRR. Изложенные в настоящем документы заключения, анализ и выводы не обязательно отражают взгляды партнерских организаций GFDRR, включая Всемирный банк, исполнительных директоров Всемирного банка, ПРООН, Европейский союз, или правительств отдельных стран в составе организаций. GFDRR приложил все разумные усилия для того, чтобы информация, представленная в настоящем документе, была корректной, однако ее точность и целостность не могут быть гарантированы. Все данные и любая информация из настоящего документа используются на усмотрение и риск читателя; ни при каких обстоятельствах GFDRR и его партнеры не несут ответственность за любой ущерб, убытки, обязательства и понесенные или причиненные расходы, возникшие в результате использования данных, содержащихся в настоящем документе.*

Всемирный банк не гарантирует точность данных, включенных в настоящий документ. Границы, цвета, обозначения и прочая информация, изображенные на любой карте в данной работе, не предполагают заключений со стороны Всемирного банка относительно правового статуса каких-либо территорий либо одобрения или признания таких границ.

АББРЕВИАТУРЫ

GFDRR	Глобальный фонд по снижению рисков стихийных бедствий и ликвидации их последствий
WEBEOC	Онлайн-центр по чрезвычайным ситуациям – Филиппины
АБР	Азиатский банк развития
АВРАН	Агентство по восстановлению и реконструкции Ачех и Ниас – Индонезия
АППРВ	Аппарат помощника президента по вопросам реконструкции и восстановления - Филиппины
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГМС	Группы мониторинга строительства
ГУРВЗ	Государственное управление реконструкцией и восстановлением после землетрясений - Пакистан
ГЧП	Государственно-частные партнерства
ЕС	Европейский союз
ИСП	Инженерный совет Пакистана
КДФ	Комиссия по делам филиппинцев, проживающих за рубежом
ЛИНКАПИЛ (Линкапил)	Программа для привлечения поддержки со стороны филиппинцев, проживающих за рубежом
ЛЧБ	Восстановление по принципу «лучше, чем было»
МДТФ	Многосторонние донорские целевые фонды
МБР	Многосторонний банк развития
МиО	Мониторинг и оценка
МИРА	Многосекторная первоначальная экспресс-оценка (МИРА)
МРУЗН	Министерство реконструкции и управления зонами наводнений
МФИ	Международные финансовые институты
НИУРЧС	Национальный институт управления рисками ЧС - Мозамбик
НПО	Неправительственные организации
НФСРУСБ	Национальный фонд сокращения рисков и управления чрезвычайными ситуациями - Филиппины
ОГО	Организации гражданского общества
ОМС	Структуры местных органов власти
ОУРВСБ	Областное управление реконструкцией и восстановлением после стихийных бедствий – Пакистан
ОУУП	Оценка ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайных ситуаций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РВД	Распределение внутренних доходов
РКВ	Рамочная концепция восстановления после чрезвычайной ситуации
РСП	Районные строительные подразделения
СМР	Система мониторинга результатов
СРСБ	Снижение рисков стихийных бедствий/чрезвычайных ситуаций
УГФ	Управление государственными финансами
УРВПЗ	Управление реконструкцией и восстановлением после землетрясений
УРСБ	Управление рисками стихийных бедствий/чрезвычайных ситуаций
ФРВ	Фонд реконструкции и восстановления - Йемен
ЦОПИС	Центр обеспечения прозрачности иностранной помощи - Филиппины

СОДЕРЖАНИЕ

Диаграмма процесса рамочной концепции восстановления vi

К сведению руководителей viii

Каким образом должностные лица могут использовать данное руководство? viii

Основные моменты, на которые следует обратить внимание управленцам в процессе восстановления viii

Введение 1

Для чего нужна рамочная концепция восстановления после ЧС? 1

Что предлагает руководство по разработке РКВ? 2

Задачи руководства по разработке РКВ 2

Как пользоваться руководством по разработке РКВ? 3

Модуль 1. Оценка ущерба и потребностей после чс 5

Контрольный перечень 9

Модуль 2. Формулирование концепции и стратегии восстановления 10

Разработка видения восстановления 10

Концептуальные рамки восстановления 12

Программные рамки восстановления 14

Определение приоритета среди секторов 17

Планирование восстановления на уровне секторов 18

Восстановление после ЧС в контексте конфликтных ситуаций 21

Контрольный перечень 22

Модуль 3. Институциональные рамки восстановления 24

От гуманитарной операции к восстановлению 24

Кто будет управлять процессом восстановления? 25

Выбор эффективного ведущего ведомства: 26

Назначение эффективного руководителя для реализации программы восстановления 29

Распределение полномочий для планирования землепользования после ЧС 30

Набор персонала для выполнения задач по восстановлению 33

Обеспечение участия местного населения 34

Роль частного сектора 35

Координация на уровне правительства и реализация на местах 36

Роли международных агентств и партнеров по развитию 37

Контрольный перечень 39

Модуль 4. Финансирование программ восстановления 40

Рассмотрение бюджета после ЧС 42

Оценка потребностей для мобилизации ресурсов 43

Мобилизация ресурсов 43

Координация и распределение финансовых ресурсов 45

Государственные системы управления финансами 46

Аудит, мониторинг и контроль 48
Контрольный перечень 49

МОДУЛЬ 5. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕМ 50
Механизмы координации 50
Стандартные процедуры реализации 51
Стандарты реконструкции 51
Децентрализованный процесс 52
Мониторинг и оценка 52
Закупки 55
Коммуникационная стратегия процесса восстановления 56
Прозрачность процесса восстановления 58
Контрольный перечень 60

Модуль 6. Укрепление систем восстановления в правительстве страны и местных органах власти 61
Развитие потенциала проведения оценки чрезвычайной ситуации 61
Подготовка рамочной концепции восстановления до наступления ЧС с целью повышения устойчивости 62
Предсказуемое финансирование 63

Передовая практика и извлеченные уроки 67
Страновые исследования и рамочная концепция восстановления 67
Извлеченные уроки и варианты стратегий для процесса восстановления 68
Основные уроки, извлеченные из анализа рамочной концепции восстановления 68

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: НАБОР РЕЗУЛЬТАТОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ 73

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПЛАНИРОВАНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРОВ НА БАЗЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ РАМОЧНОЙ КОНЦЕПЦИИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ, ИНДИЯ 76

ГЛОССАРИЙ 81

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 87

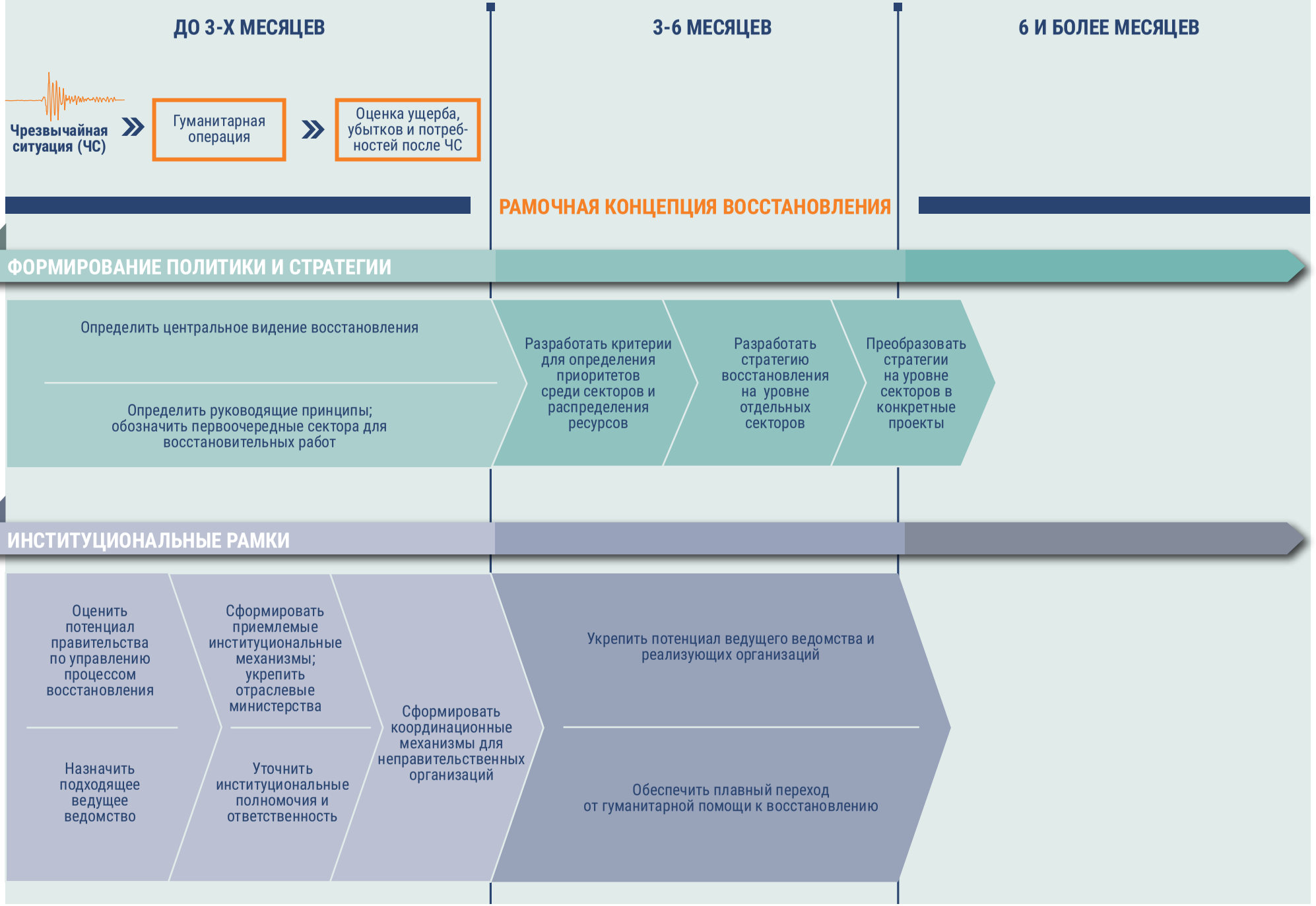
Рисунки

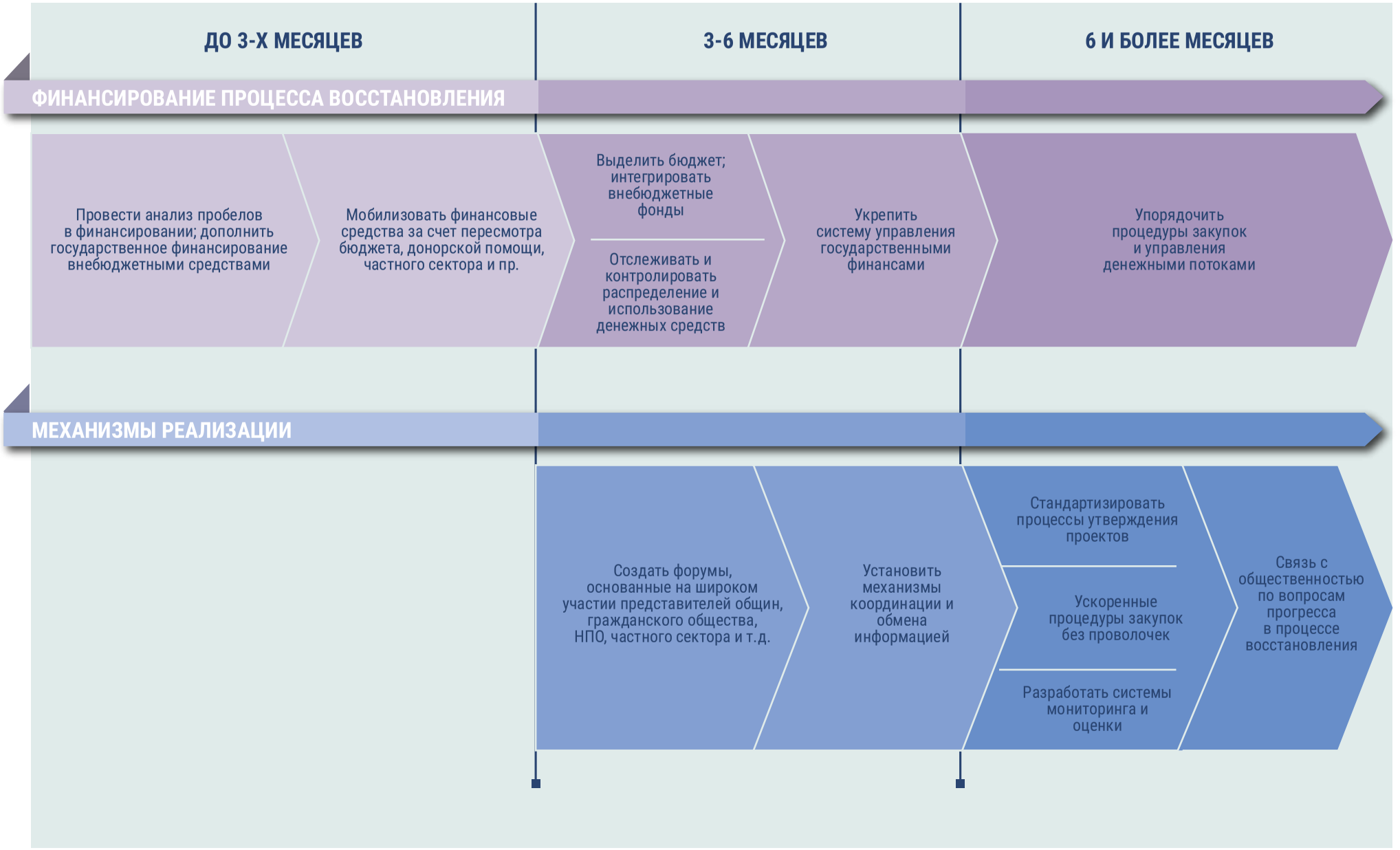
1.1 Связь между ОУУП и РКВ 8
2.1 Процессы планирования восстановления 10
4.1 Глобальный обзор финансирования деятельности после ЧС 41
4.2 Основные элементы финансирования восстановления 42
4.3 Государственные и частные источники финансирования 42
4.4 Сроки использования финансовых ресурсов 44
6.1 Риски, связанные с различными вариантами финансирования 64

Таблица

3.1 Преимущества и недостатки выбора агентства по реконструкции или планированию в качестве ведущего ведомства 28

ДИАГРАММА ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ РКВ





Примечание: В диаграмме представлен ряд действий, которые предпринимаются после ЧС, начиная со стадии гуманитарной помощи и заканчивая процессом восстановления. На ней также показаны ключевые процессы и результаты, которые должны быть частью устойчивого восстановления. Диаграмма не является исчерпывающей, а, скорее, представляет собой карту с базовой информацией. Порядок, в котором осуществляются планирование и реализация восстановительных работ, может быть изменен с учетом условий конкретной страны и в контексте определенного бедствия.

К СВЕДЕНИЮ РУКОВОДИТЕЛЕЙ

Такие инструменты, как Оценка ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайной ситуации (ОУУП), предоставляют возможность для количественной оценки потребностей в восстановлении и разработки широких стратегий. Однако опыт последних нескольких десятилетий показал, что удовлетворение потребностей, связанных с восстановлением, не должно ограничиваться лишь проведением оценок последствий ЧС. Во всем мире отмечается спрос на разработку рамочной концепции восстановления после ЧС, обеспечивающей устойчивое восстановление и использующей в качестве основы ОУУП или другие аналогичные оценки.

В этой связи Глобальный фонд по снижению риска стихийных бедствий и ликвидации их последствий (GFDRR) Всемирного банка в сотрудничестве с Европейским Союзом (ЕС) и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) подготовили настоящее Руководство по разработке рамочной концепции восстановления после чрезвычайных ситуаций. Данное руководство служит в качестве практического, нацеленного на результат инструмента для оказания помощи правительствам и партнерам в планировании устойчивого восстановления после ЧС.

Каким образом должностные лица могут использовать данное руководство?

Руководство содержит необходимую информацию, которая должна помочь правительству страны и другим заинтересованным сторонам в формулировании рамочной концепции восстановления в среднесрочном и долгосрочном планах. Данная концепция поможет сформулировать видение восстановления, разработать стратегию восстановления, определить приоритетность действий и окончательно доработать планы. Концепция также уделяет внимание вопросам финансирования, реализации и мониторингу процесса восстановления. Рамочная концепция содержит инструменты для постоянного обучения и самостоятельной оценки результатов, что способствует непрерывному совершенствованию в ходе реализации восстановления.

Основные моменты, на которые следует обратить внимание управленцам в процессе восстановления

В зависимости от характера ЧС, объем ресурсов, необходимых для разработки рамочной концепции восстановления, может быть как незначительным, так и довольно существенным. Аналогичным образом, в зависимости от масштабов восстановления и необходимой реконструкции, разработка рамочной концепции может занимать от нескольких недель до нескольких месяцев.

Институциональные механизмы

Предпочтительным институциональным механизмом для восстановления после ЧС является уже существующая организация, отвечающая за основное планирование восстановления и наделенная функциями надзора, необходимыми для достижения задач по восстановлению. В отсутствие такой организации следует назначить ведомство, которое будет выполнять ведущую роль в вопросах координации или планирования восстановления. Уполномоченное ведомство должно быть назначено на начальном этапе процесса восстановления. Данное руководство предлагает ряд возможных институциональных механизмов для реализации восстановления. Однако ключевыми факторами для эффективной работы ведущего ведомства, ответственного за восстановление, являются наличие у него четких полномочий и необходимой политической и технической поддержки.

Видение и руководящие принципы

Еще одним важным шагом в начале подготовки рамочной концепции восстановления является формулирование видения восстановления и руководящих принципов. Они позволяют правительству информировать общественность, заинтересованные стороны и партнеров о приоритетных направлениях восстановления, а также заручиться поддержкой на национальном и местном уровнях. Формулирование видения и руководящих принципов восстановления на самой ранней стадии имеет важное значение для обеспечения эффективного перехода от оказания непосредственной гуманитарной помощи к среднесрочному и долгосрочному восстановлению. Например, при возведении временных убежищ на гуманитарном этапе руководящие принципы могут предписывать применение специальных стройматериалов, которые могут быть использованы вторично для реконструкции жилья.

Программный подход

Ведущее ведомство, ответственное за восстановление, оказывает содействие правительству в разработке концептуальной основы, в которой применяется программный подход к определению приоритетных секторов, являющихся наиболее важными для восстановления источников средств к существованию. Такой подход позволяет осуществлять комплексное управление восстановлением, когда действия государственных органов, пострадавшего населения и неправительственных организаций дополняют друг друга под общим руководством правительства. Поскольку значительная часть мероприятий по восстановлению предпринимается неправительственными организациями, инклюзивный процесс восстановления дает возможность избежать дублирующих действий и пробелов. Например, некоторые географические регионы или сектора могут быть закреплены за определенными донорами, НПО и партнерами по восстановлению.

Ведущее ведомство осуществляет контроль за разработкой рамочной концепции восстановления и играет критически важную роль в ее реализации. Ведущее ведомство также является центром для координации, надзора, мониторинга и оценки (МиО) прогресса, достигнутого в ходе процесса восстановления.

Финансирование восстановления

Восстановление нуждается в поддержке за счет мобилизации финансовых средств и создания механизмов координации, с помощью которых эти средства своевременно выделяются организациям, осуществляющим восстановление. Восстановление может финансироваться за счет государственных средств, международной помощи, частного сектора и вкладов сообществ. Для комплексного управления восстановлением рекомендуется наличие у правительства эффективных механизмов отслеживания как бюджетных, так и внебюджетных финансовых средств. Эффективный механизм отслеживания финансовых средств наряду с надежной системой управления государственными финансами позволяют завоевать доверие доноров и способствуют мобилизации дополнительных средств для восстановления.

Упрощенная процедура закупок

Увеличение объема транзакций и срочность, с которой они должны выполняться, часто ведут к перегрузке существующей государственной системы. Упрощенная процедура закупок обеспечивает устойчивый механизм для своевременного приобретения товаров и услуг. Как показывает опыт, ответственные должностные лица порой с нежеланием идут на использование упрощенных процедур закупок, даже если таковые предусмотрены местным законодательством. Ведущее ведомство, ответственное за восстановление, должно обладать необходимыми полномочиями для одобрения и стимулирования упрощенных процедур закупок.

Информационный обмен

В процессе восстановления принимают участие множество секторов и широкий круг заинтересованных лиц, в том числе представители пострадавшего населения. Поэтому правительство должно наладить работу консолидированной системы информационного обмена, которая сообщает о прогрессе в восстановительных работах в соответствии с ожиданиями пострадавших сообществ. Единая информационная платформа также полезна для обмена информацией с донорами и получателями помощи.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее Руководство по разработке рамочной концепции восстановления после чрезвычайной ситуации (РКВ) подготовлено Глобальным фондом по снижению рисков стихийных бедствий и ликвидации их последствий (GFDRR) Всемирного банка в сотрудничестве с Европейским Союзом (ЕС) и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Данное руководство по разработке РКВ предназначено, в первую очередь, для лиц, участвующих в планировании восстановления в правительственных учреждениях. Сюда входят государственные деятели, лидеры и руководители организаций, занимающихся вопросами восстановления, финансисты, эксперты в области мониторинга и оценки (МиО), а также государственные ведомства, участвующие в процессе восстановления. Руководство может быть полезно и для других заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества (ОГО), неправительственные организации (НПО) и предприятия частного сектора.

Настоящее Руководство по РКВ основано на передовой практике и накопленном опыте в ходе (а) ликвидации последствий ЧС в девяти странах и (б) сотрудничества с международными консультационными и техническими рабочими группами, созданными для разработки настоящего Руководства по РКВ. Руководство предназначено для использования в качестве практического, ориентированного на результат инструмента для оказания помощи правительствам и партнерам в планировании устойчивого восстановления после крупномасштабных ЧС. В документе также описываются ключевые процессы планирования и принятия решений при разработке стратегий и программ по восстановлению. Однако следует отметить, что Руководство по РКВ не обязательно охватывает весь спектр задач, возникающих в ходе фактической реализации восстановления.

Для чего нужна рамочная концепция восстановления после ЧС?

Такие инструменты, как Оценка ущерба, убытков потребностей в период после ЧС (ОУУП) или аналогичные оценки, обеспечивают прочную основу для количественного измерения потребностей, связанных с восстановлением, и формулирования общих стратегий. Выполнение таких оценок стало обычной практикой после ЧС во всем мире. Однако как показывает опыт последних нескольких десятилетий, удовлетворение потребностей, связанных с восстановлением, выходит за рамки обычного проведения оценок после ЧС. Для того чтобы сообщества могли восстановиться после ЧС, требуется как высокий уровень готовности до ЧС, так и согласованность мер по восстановлению после ЧС с последующим развитием. Как следствие, во всем мире растет спрос на создание рамочной концепции устойчивого восстановления, которая базируется на результатах ОУУП или других инструментов оценки последствий ЧС. Такая концепция предоставляет руководство для правительств и других заинтересованных сторон по реализации среднесрочных и долгосрочных усилий по восстановлению. Рамочная концепция помогает сформулировать видение восстановления, разработать стратегию, определить

приоритетные действия, доработать планы, а также предусматривает описание вопросов финансирования, реализации и мониторинга процесса восстановления.

Посредством разработки рамочной концепции восстановления после ЧС для пострадавшей страны правительство сможет более эффективно управлять процессом объединения усилий всех партнеров по развитию. Кроме того, благодаря существованию рамочной концепции по управлению восстановлением, правительство сможет лучше справляться с уязвимостями по отношению к стихийным бедствиям в более долгосрочной перспективе посредством реализации согласованных программ, которые восполняют пробелы между задачами восстановления и развития. Например, целями таких программ могут стать обеспечение устойчивости жилых зданий к бедствиям, соблюдение строительных норм, системы социальной защиты, экологически безопасный подъем экономики и устойчивость к изменениям климата. В результате разработки концепции восстановления правительство сможет определить приоритетность мер по снижению рисков и обеспечения устойчивости к стихийным бедствиям в рамках своих краткосрочных и долгосрочных целей развития.

Предназначение руководства по разработке РКВ

Руководство по разработке РКВ позволит правительству создать рамочную концепцию восстановления страны после ЧС, которая:

- дополняет ОУУП или аналогичные виды оценок в качестве инструмента для разработки программы и планов по восстановлению;
- определяет роли, ответственность и организационную структуру правительственных и неправительственных организаций, а также местных органов власти и групп, ответственных за восстановление после ЧС;
- предусматривает интегрированный план действий на программном уровне в целях содействия планированию многосекторного восстановления, определению приоритетов и последовательности действий. Рамочные концепции также направляют процессы принятия решений по вопросам финансирования и управления портфелем ресурсов;
- выступает в качестве основного рабочего документа для мониторинга прогресса и оценки воздействия;
- обеспечивает эффективность внешней помощи за счет объединения многочисленных заинтересованных сторон, как правительственных, так и неправительственных, вокруг одной общей и всеобъемлющей, руководимой государством платформы для выработки стратегии восстановления, планирования и управления проектами.

Руководство по разработке РКВ не ставит своей целью усложнить процесс восстановления дополнительными правилами участия или сотрудничества между государственными ведомствами и партнерами по развитию. Руководство не носит предписывающий характер и не рассматривает специфические проблемы и вопросы восстановления с учетом обстоятельств в отдельной стране. Данный документ представляет собой гибкое, основанное на практическом опыте руководство, в котором предлагаются варианты, адаптируемые с учетом индивидуальных условий в каждой стране. Наконец, в Руководстве по разработке РКВ глубоко не анализируются вопросы, связанные с восстановлением в конкретных секторах. Основное внимание в Руководстве уделяется более широким многосекторным и межотраслевым аспектам планирования восстановления.

Задачи руководства по разработке РКВ

Руководство по разработке РКВ – это инструмент для оказания помощи правительствам и партнерам в планировании устойчивого восстановления после ЧС, которое являет залогом стабильного развития. Ожидаемые результаты от реализации рамочной концепции восстановления включают:

- разработку стратегии и формирование институциональных структур для процесса восстановления на основе достоверной информации;

- определение приоритетов и разработку программ на основе прозрачного процесса, обеспечивающего участие всех заинтересованных сторон с использованием национального и международного передового опыта;
- эффективную координацию участия партнеров в процессах восстановления и реконструкции;
- набор инструментов для финансирования процесса восстановления;
- усовершенствованные системы реализации, мониторинга и оценки программ по восстановлению.

Как пользоваться Руководством по разработке РКВ?

Руководство по разработке РКВ предоставляет информацию с учетом различных потребностей целевых аудиторий. Понимание структуры Руководства поможет пользователям в поиске необходимой информации. Содержание Руководства по разработке РКВ представлено в шести модулях. Данные модули расположены в порядке последовательности шагов, необходимых для разработки и реализации рамочной концепции.

Модуль 1: оценка ущерба и потребностей после ЧС

Модуль 1 устанавливает связь между ОУУП или аналогичной оценкой последствий ЧС и РКВ. Кроме того, в ОУУП дается краткий обзор ключевых задач и руководящих принципов для проведения оценки последствий ЧС.

Модуль 2: разработка политики и стратегии восстановления

Почти одновременно с проведением оценки общего ущерба и потребностей в восстановлении правительство может начать разработку политики и стратегии восстановления. В Модуле 2 описываются руководящие принципы восстановления, передовой опыт и основные результаты, связанные с разработкой программ интегрированного, межотраслевого восстановления после ЧС.

Модуль 3: институциональные механизмы для восстановления

В дополнение к разработке политики и стратегии успешного восстановления, важную роль играют наличие и эффективная работа соответствующих учреждений. В Модуле 3 описываются передовая практика и основные результаты, связанные с развитием эффективных институциональных структур, руководством и управлением человеческими ресурсами для осуществления надзора, координации и реализации мероприятий по восстановлению.

Модуль 4: финансирование восстановления

В Модуле 4 речь идет об основных финансовых вопросах, связанных с реконструкцией в период после ЧС. Такие вопросы включают в себя быстрый расчет экономических и финансовых последствий ЧС, разработку бюджета реконструкции, определение источников финансирования и создание механизмов для распределения и отслеживания финансовых потоков.

Модуль 5: механизмы реализации и управление восстановлением

Программы по восстановлению должны быть реализованы как можно скорее; они также призваны заметно улучшить жизнь населения, пострадавшего от ЧС. В Модуле 5 содержится справочная информация для обеспечения эффективной, справедливой, своевременной и способствующей улучшению условий жизни реализации программы восстановления.

Модуль 6: укрепление систем восстановления в рамках национального и местного управления

В Модуле 6 исследуются различные варианты реформ и усовершенствования институциональных и законодательных механизмов, которые могут быть разработаны и реализованы до наступления ЧС. Такие заблаговременные меры представляют собой наилучший способ сокращения рисков, связанных со стихийными бедствиями.

Дополнительные характеристики, общие для всех шести модулей:

- каждый модуль содержит диаграммы результатов, в которых рекомендуются процессы планирования восстановления в соответствии с намеченными результатами. Диаграммы результатов состоят из одинаковых компонентов: основных процессов планирования, результатов и участников;
- в конце каждого модуля имеются контрольные перечни или чек-листы, которые позволяют целевым аудиториям оперативно проверить, были ли учтены соответствующие тематические вопросы при разработке РКВ;
- дополнительную информацию о возможных вариантах стратегии и реализации по различным модулям можно найти либо в текстовых вставках, прилагаемых к основному тексту, которые описывают передовой опыт в разных странах, либо в страновых тематических исследованиях (https://www.gfdrr.org/recoveryframework).

Дополнительные разделы Руководства по разработке РКВ

Общие передовые практики и уроки, извлеченные из опыта разных стран, также объединены в заключительном разделе «Общераспространенная передовая практика и извлеченные уроки».

Все результаты, достигнутые на разных стадиях планирования восстановления с учетом передового опыта, включены в комплексные рамки результатов (приложение 1). В данном разделе содержится обзор всех промежуточных и конечных результатов, полученных в ходе планирования восстановления.

Рамочные концепции восстановления после ЧС разрабатываются широким кругом участников. Для обеспечения единого понимания терминологии в настоящем Руководстве по разработке РКВ приводится глоссарий терминов, которые могут быть знакомы не всем пользователям.

Подробные страновые тематические исследования – технические и тематические приложения к настоящему Руководству – также доступны на сайте https://www.gfdrr.org/recoveryframework. Тематические приложения, посвященные отдельным направлениям, будут постепенно добавляться к онлайн Руководству по разработке РКВ.

Примечания

1 Термин «восстановление» означает воссоздание и, если это уместно, улучшение объектов, источников средств к существованию и условий проживания сообществ, пострадавших от ЧС, включая усилия, направленные на снижение риска ЧС. Термин «реконструкция» означает, главным образом, строительство или замену поврежденных в результате бедствия физических объектов, а также восстановление работы местных служб и инфраструктуры. Термин «восстановление» в настоящем Руководстве охватывает как «восстановление» так и «реконструкцию».

2 «Устойчивое восстановление» означает обеспечение устойчивости в процессе восстановления и поддержку устойчивости в ходе дальнейшего развития. Устойчивое восстановление является способом достижения устойчивого развития.

МОДУЛЬ 1. ОЦЕНКА УЩЕРБА, УБЫТКОВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОСЛЕ ЧС

Оценка ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайной ситуации (ОУУП) является предварительным условием для последующей разработки Рамочной концепции восстановления после ЧС (РКВ). Правительство пострадавшей страны принимает решение, какую методологию следует использовать для первоначальной оценки ущерба и потребностей. ОУУП является одной из наиболее часто используемых методологий для оценки ущерба и потребностей. Цель Модуля 1 — установить взаимосвязь между ОУУП или аналогичными методами оценки и РКВ.[1].

Необходимость в проведении оценки после ЧС. Ранее восстановление может начаться на этапе оказания гуманитарной помощи. Решение правительства касательно характера оценки ЧС и РКВ является первым переходным шагом от гуманитарной помощи к полномасштабному восстановлению и реконструкции в соответствии с поставленными задачами. На начальном этапе после ЧС ставятся вопросы о приоритетности потребностей в восстановлении и конкретных задачах восстановления. Поиск ответов на данные вопросы требует понимания масштабов ЧС. С этой целью проводится оценка ущерба и потребностей в свете задач по восстановлению, согласованных между органами власти и иными ключевыми участниками.

Оценки последствий ЧС создают основу для дальнейшей разработки РКВ. В частности, оценки помогают в разработке оперативных планов использования человеческих, финансовых и информационных ресурсов для реализации широкомасштабных программ реконструкции. Кроме того, оценки помогают устанавливать надежные исходные показатели для последующего мониторинга и оценки программы восстановления.

Ключевые элементы оценки последствий ЧС. Некоторые страны, пострадавшие от ЧС, стремятся финансировать восстановление своими силами в максимально возможном объеме. Другие страны вынуждены полагаться на внешнюю помощь для финансирования отдельных программ по восстановлению. Вне зависимости от категории, необходимо с самого начала провести оценку последствий ЧС для определения итоговой величины ущерба и убытков. Оценка выполняется под руководством правительства страны. В то же время оценка должна быть инклюзивной, т.е. предусматривать участие максимально возможного количества заинтересованных сторон. Таким образом, правительство должно обеспечить участие и консультации с соответствующими государственными структурами (как вертикально, так и горизонтально), гражданским обществом, частным сектором и лично с представителями пострадавшего населения.

Результатом оценки становится определение обоснованных потребностей в ресурсах и наличия доступных финансовых средств в распоряжении государственных органов, принимающих стратегические и финансовые решения, связанные с процессом реконструкции. Такие оценки дают возможность начать комплексное стратегическое планирование процесса реконструкции. Наличие стратегической перспективы имеет ключевое значение для разработки оперативных планов использования человеческих, финансовых и информационных ресурсов для реализации широкомасштабных программ реконструкции. Кроме того, оценки помогают устанавливать надежные исходные показатели для последующего мониторинга и оценки (МиО) программы восстановления.

Оценки могут проходить в различных форматах в зависимости от вида и масштаба бедствия, а также ситуации в стране. Ниже перечислены некоторые виды оценок, которые можно применять в различных условиях после ЧС.

Оценки размеров гуманитарной помощи и потребностей восстановления на раннем этапе. Правительство и международные участники проводят экспресс-оценки непосредственно после ЧС для определения потребностей в гуманитарной помощи. Такие оценки часто проходят в кластерах, где используются оценочные методы и инструменты с учетом особенностей данного сектора. Оценки могут выполняться совместными усилиями, например, многосекторная первоначальная экспресс-оценка (МИРА). В некоторых случаях в ходе проведения оценок гуманитарной помощи определяются и потребности восстановления на раннем этапе. В других случаях требуется проведение самостоятельной оценки потребностей раннего восстановления одновременно с гуманитарной оценкой или сразу же после ее завершения.

Отраслевые оценки. Правительство проводит оценки секторов с помощью соответствующих отраслевых министерств. Однако отдельно взятые отраслевые министерства не обязательно формируют часть многосекторной оценки. В тех отраслях, где международные организации, Всемирный банк, учреждения ООН или Европейский союз (ЕС), обладают достаточным опытом, они могут оказать поддержку в проведении секторальной оценки. В таких случаях международные организации предоставляют необходимую техническую помощь по трем конкретным направлениям:

1. Проведение оценки
2. Формирование команды по проведению оценки, включающей представителей соответствующих министерств и прочих заинтересованных сторон
3. Применение подходящих оценочных методик и инструментов.

Оценка ущерба, убытков и потребностей после ЧС (ОУУП). ОУУП является стандартным подходом к проведению оценки, разработанным совместными усилиями ЕС, ПРООН и Всемирного банка для оказания содействия правительствам в оценке ущерба и потребностей в восстановлении. Это инклюзивный процесс, который использует потенциал и опыт национальных и международных участников. Для проведения таких оценок следует использовать тома А и Б Руководства по ОУУП.[2]

ОУУП получает все более широкое распространение, особенно в случаях крупномасштабных бедствий. Правительства проводят ОУУП при поддержке международного сообщества. Главной целью ОУУП является оказание содействия правительству в оценке полного объема последствий ЧС и потребностей в восстановлении в пострадавшей стране. Результаты оценок используются в качестве основы для разработки рамочной концепции устойчивого восстановления и мобилизации финансовых ресурсов для ее реализации. ОУУП предоставляет всестороннюю эмпирическую основу для оценки расходов, связанных с восстановлением и реконструкцией после бедствия, а также для предоставления информации международной конференции доноров.

Результат 1. Оценка ущерба и потребностей после ЧС создает фундамент для разработки рамочной концепции восстановления.			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Проведение предварительных оценок силами правительства и агентств по оказанию гуманитарной помощи, а также первичного анализа ущерба для последующей оценки последствий ЧС	Отчеты по итогам предварительных оценок Сбор и передача информации об ущербе и убытках в центр	**Ведущее ведомство:** Национальный/местный информационно-координационный центр **Прочие:** Министерства, структуры местных органов власти, национальные технические агентства, агентства ООН
2	Выбор наиболее подходящих и эффективных процессов и методик для проведения достоверных предварительных оценок ущерба и потребностей	Обоснованная оценка ущерба и потребностей после ЧС Количественные и качественные исходные данные об ущербе, убытках и потребностях по секторам и административно-территориальным единицам План осуществления мониторинга и оценки программы по восстановлению	Национальный/местный информационно-координационный центр, министерства, структуры местных органов власти

Ключевое отличие между ОУУП и РКВ. ОУУП и аналогичные оценки последствий ЧС по сути являются необходимым компонентом успешной РКВ. Однако ограничения формата оценки означают, что они не могут выполнять роль РКВ. ОУУП определяет размеры ущерба и убытков, а также потребности в количественном выражении. Рамочная концепция восстановления после чрезвычайных ситуаций (РКВ) использует оценку ущерба и потерь для детального планирования последовательности операций, определения приоритетности, финансирования и реализации процесса восстановления.

ОУУП и рамочная концепция восстановления должны осуществляться как единый комбинированный процесс. В большинстве случаев такое совмещение не потребует дополнительных финансовых ресурсов или времени. Единый процесс значительно повысит вероятность того, что рекомендации, разработанные в результате ОУУП и РКВ, будут способствовать достижению устойчивого восстановления.

На рисунке 1 представлено более комплексное изображение связи между результатами ОУУП и РКВ.

Рисунок 1.1 Взаимосвязь между ОУУП и РКВ

Контрольный перечень (чек-лист)

Настоящий контрольный перечень включает 8 шагов, которые необходимы для проведения ОУУП или аналогичных оценок. Перечень не является исчерпывающим, а лишь описывает основные шаги, которые следует предпринять.

- ❑ **Проект технического задания.** Наличие технического задания позволяет направлять процесс оценки потребностей, включая список секторов для оценки, необходимые данные, состав команд по оценке и формат отчетов по итогам оценки.
- ❑ **График и сроки.** Оценку потребностей следует начинать спустя 1 или 2 недели после ЧС. Однако фактический график может варьироваться в зависимости от масштабов и характера ЧС. Оценка потребностей может занять как минимум от 3 до 6 недель. Перед началом оценки потребностей правительство должно убедиться, что этап оказания первой чрезвычайной помощи почти завершен, и проведение оценки потребностей не помешает выполнению мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи.
- ❑ **Участие правительства.** Правительство должно назначить своих должностных лиц и экспертов для участия в оценке потребностей.
- ❑ **Формирование и обучение отраслевых команд.** Оценка потребностей должна охватывать все пострадавшие сектора. Для каждого сектора правительство формирует команду по оценке, в которую входят соответствующие эксперты из государственных органов и прочих организаций. Правительство также проводит семинары для обучения членов отраслевых команд методам оценки потребностей.
- ❑ **Сбор исходных и первичных данных.** Государственные органы должны предоставить исходные данные по всем оцениваемым секторам.
- ❑ **Посещение объектов.** Отраслевые команды совершают поездки на места для проведения оценок. Такие посещения организуются правительством. Решение о количестве выездов на объекты, а также о выборе объектов для посещения принимается после консультаций с государственными ведомствами.
- ❑ **Составление отчета.** Все отраслевые команды должны подготовить отчеты по секторам и предоставить их в распоряжение основной группы, которая подготовит итоговый отчет об оценке.
- ❑ **Рассмотрение и утверждение отчета об оценке потребностей.** Отчет представляется на рассмотрение в правительство. Затем правительство распространяет отчет среди различных министерств / ведомств с целью сбора замечаний. Рассмотрение отчета должно проводиться в четком соответствии с установленными крайними сроками. Авторы отчета готовит окончательный вариант с учетом полученных замечаний. После того как окончательный вариант отчета по ОУУП или аналогичной оценке представлен правительству страны, необходимо получить одобрение правительства. После этого отчет об оценке потребностей становится официальным и служит основой для планирования и реализации процесса восстановления.

Примечания

1 Для получения дополнительной информации о проведении ОУУП, см. Руководство по оценке ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайных ситуаций, ЕС (Европейский Союз), ООН (Организация объединенных наций) и Всемирный банк, том А, 2013 год, www.recoveryplatform.org.

2 Руководство по оценке ущерба, убытков и потребностей после ЧС, ЕС (Европейский Союз), ООН (Организация объединенных наций) и Всемирный банк, тома А и Б, ЕС, ООН и Всемирный банк, 2013 год, www.recoveryplatform.org.

МОДУЛЬ 2. ФОРМУЛИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ И СТРАТЕГИИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Формулирование видения, разработку нормативно-правой базы и стратегии восстановления можно начинать одновременно с оценкой ущерба. Эти три процесса дают правительству возможность обратиться к пострадавшим от бедствия сообществам для определения сферы действия разрабатываемых программ. В Модуле 2 описываются видение, руководящие принципы и соответствующие стратегии, необходимые для достижения интегрированного межсекторного восстановления.

На рисунке 1 представлена диаграмма различных процессов, которых необходимо придерживаться при планировании восстановления.

Рисунок 2.1 Процесс планирования восстановления

Разработка видения восстановления

Разработка видения восстановления позволяет правительству обозначить приоритеты восстановления и заручиться поддержкой на национальном и местном уровнях. Видение является отправной точкой для дальнейшего формулирования всего процесса восстановления. Ниже описываются ключевые элементы, которые необходимо включить в видение процесса восстановления.

- **Разработка видения на самом высоком правительственном уровне является принципиально важным условием для достижения консенсуса среди всех заинтересованных сторон.** Правительство может пригласить к участию в обсуждении видения процесса восстановления внутренних и внешних заинтересованных сторон для создания диалога и поиска идей. Поддержка со стороны заинтересованных сторон облегчит процесс совместного планирования. Консультации, проводимые на начальной стадии процесса восстановления, в дальнейшем сформируют ожидания пострадавших сообществ и партнеров по реконструкции.

- **Обеспечение соответствия программам развития.** Видение процесса восстановления должно соответствовать более широким и долгосрочным целям правительства в сфере развития, а также стратегиям сокращения уровня бедности и достижения роста. Видение поможет обеспечить стратегическую связь между планированием развития до и после бедствия посредством устранения ранее существовавших пробелов в процессе развития и пробелов, вновь появившихся в результате бедствия.
- **Включение концепции устойчивости и принципа «лучше, чем было» в видение процесса восстановления.** Принцип устойчивого восстановления не всегда хорошо понятен многим специалистам в области развития. Многие государства начинают разрабатывать свои собственные стандарты и определения устойчивого восстановления. Для обеспечения устойчивого восстановления в настоящем Руководстве рекомендуется, чтобы страны уделяли особое внимание нескольким факторам: восстановлению по принципу «лучше, чем было» (ЛЧБ), гендерным вопросам, равенству граждан перед законом, снижению уязвимости, сохранению природных ресурсов, охране окружающей среды и адаптации к изменениям климата.
- **Оптимизация процесса восстановления по секторам.** Если возможно, видение процесса восстановления должно охватывать как государственный, так и частный сектор, а также поощрять нормы и принципы справедливого и недискриминационного распределения ресурсов и благ между физическими лицами и сообществами. В прошлом задачи реконструкции инфраструктуры, как правило, доминировали в процессах восстановления после ЧС. Однако в настоящее время не менее важное значение придается восстановлению жизненных условий и средств к существованию сообществ, пострадавших в результате бедствия. Восстановление, направленное на удовлетворение потребностей людей, может осуществляться посредством реконструкции частного имущества за счет прямых субсидий, если у государства хватает средств; или путем создания различных благоприятных мер на законодательном уровне, если это целесообразно. Внимание к потребностям пострадавшего населения также важно для удовлетворения и управления ожиданиями общественности.

Результат 2. Видение процесса восстановления, приемлемое для всех заинтересованных сторон.

	Процесс	Результат	Участники
1	Первым шагом при разработке рамочной концепции восстановления является определение четкого видения восстановления на самом высоком уровне. Важно соотнести это видение с более широкой ситуацией развития страны и программами развития и сокращения уровня бедности. Для того чтобы видение было на самом деле инклюзивным, оно должно учитывать мнения многочисленных заинтересованных сторон.	Формулировка видения процесса восстановления Организация встреч с представителями населения для выработки консенсуса в отношении видения восстановления	**Ведущее ведомство:** Национальное агентство по планированию **Прочие участники:** Ведомство, ответственное за процесс восстановления, национальное правительство и местные органы власти, министерства, представители гражданского общества, населения и другие партнеры
2	Необходимо, чтобы видение процесса восстановления совершенно ясно определяло: (а) приоритетные цели всеобщей реконструкции и восстановления, (б) стандарты (в) сроки реализации (г) заинтересованные стороны; (д) стратегические приоритеты по секторам и географическим регионам, и (е) функциональную ответственность управляющих программой восстановления.	Детальная проработка отраслевых, географических и функциональных моментов восстановления	**Ведущее ведомство:** Национальное ведомство по планированию. **Иные участники:** Ведомство, ответственное за процесс восстановления, национальное правительство и местные органы власти, министерства

Концептуальные рамки восстановления

Для того чтобы на должном уровне финансировать и реализовывать программу восстановления после ЧС и соответствовать видению, необходимо работать в рамках единого политического курса. Концептуальные рамки разрабатываются на самом высоком уровне принятия решений, в том числе ведомствами, отвечающими за планирование и финансирование. Эффективная нормативно-правовая база предусматривает наличие консенсуса на самом высоком уровне относительно универсальных рабочих принципов и показателей эффективности программы многосекторного восстановления.

Концептуальные рамки для широкомасштабного восстановления, исходя из мировой практики, обычно включают следующие элементы:

- Централизованный процесс выработки политики и координации действий
- Делегирование полномочий (субсидиарность[1]) и реализацию на местном уровне
- Поддержку восстановления частного сектора со стороны государства
- Восстановление устойчивых источников существования
- Независимый мониторинг и прозрачность
- Эффективное управление ожиданиями и рассмотрение жалоб со стороны общественности
- Поддержку государственно-частного партнерства
- Обеспечение и поддержку снижения рисков стихийных бедствий и мер по адаптации к изменению климата, социальной защиты и охраны окружающей среды, интеграции гендерных аспектов и защиты уязвимых слоев населения

Результат 3. Создание концепции/нормативной базы для видения восстановления.

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительство страны разрабатывает нормативную базу для процесса восстановления при поддержке со стороны заинтересованных лиц на национальном и местном уровне.	Нормативно-правовая база и руководящие принципы восстановления Разработка и применение универсальных рабочих принципов	**Ведущее ведомство:** Национальное агентство по планированию **Прочие участники:** Ведомство, ответственное за процесс восстановления, национальное правительство и местные органы власти, отраслевые министерства.
2	Нормативная база определяет приоритетные для восстановления сектора. Как правило, приоритет и последовательность устанавливаются в процессе ОУУП. Правительство информирует о своих приоритетах доноров, партнеров в процессе восстановления и пострадавшее население.	Определение приоритетных секторов для включения в программу восстановления	**Ведущее ведомство:** Национальное ведомство по планированию. **Иные участники:** Ведомство, ответственное за процесс восстановления, национальное правительство и местные органы власти, отраслевые министерства

Обязательные требования для концепции восстановления

Мировой опыт показывает, что эффективное восстановление предусматривает следование трем базовым принципам: (а) восстановление по принципу «лучше, чем было», (б) превращение трудностей в возможности, (в) приоритетность интересов малоимущих слоев населения.

- **Восстановление по принципу «лучше, чем было».** Восстановление по принципу «лучше, чем было» (ЛЧ Б) является подходом к реконструкции, нацеленным на снижение уязвимости и улучшение условий жизни, в то же время обеспечивающим более эффективную реконструкцию. Принцип ЛЧБ подчеркивает важность улучшения устойчивости сообщества после перенесенных ЧС и определяет критерии успешного восстановления. У органов власти, определяющих политику восстановления, и специалистов в этой области нет единого мнения по поводу того, что должно или не должно включаться в восстановление по принцип ЛЧБ. ЛЧБ как минимум предполагает оказание помощи в нужном месте и в необходимом объеме с повышением устойчивости наиболее важной инфраструктуры.
- **Превращение трудностей в новые возможности.** Восстановление после ЧС может стать возможностью для замены старой инфраструктуры и улучшения работы основных служб в целях повышения доступности и устойчивости.
- **Приоритетность интересов малоимущих слоев населения[2].** Определение приоритетов при планировании с учетом потребностей социально-экономически уязвимых слоев населения способствует повышению равенства в обществе. Если интересы этих слоев игнорируются, малоимущие и уязвимые группы населения будут более подвержены будущим опасностям и потрясениям. Многие программы восстановления после ЧС предусматривают оказание прямой помощи для обеспечения средств к существованию, возможностей для получения доходов, лучшего доступа к финансированию и микрокредитам, а также обучения новым навыкам. Правительства также периодически субсидируют или оказывают помощь в реконструкции частного имущества, включая жилища и местные частные предприятия. Однако правительство не может выполнять роль страховых компаний и возмещать издержки в полном объеме.

Вставка 2.1 Применение принципа «лучше, чем было» в Квинслэнде, Австралия

После обширного наводнения, вызванного тропическим циклоном Освальд в 2013 г., правительство Австралии и штата Квинслэнд мобилизовали ресурсы для создания Фонда улучшения в размере 80 млн. дол. Данный фонд позволил местным советам восстановить или заменить важное государственное имущество, поврежденное тропическим циклоном Освальд, на более устойчивое к ЧС, по сравнению с предыдущим.

Ниже описываются два проекта, финансированные за счет средств из Фонда улучшения.

Проект реконструкции моста Джордж Белл Кроссинг

Мост Джордж Белл находится в регионе Сомерсет, штат Квинслэнд. Незадолго до циклона Освальд, мост был отремонтирован после повреждений, нанесенных в 2011 году. Циклон Освальд привел к разрушению моста, а сопутствующие наводнения также вызвали сильные вымывания грунта и эрозию подъездного пути с восточной стороны моста, что привело к полному уничтожению переправы.

Согласно проекту Фонда улучшения, существовавшая ранее переправа будет заменена на бетонный мост большего размера. Новая конструкция снизит риск вымывания строительных материалов, водной эрозии, подтопления дорожного покрытия и грунтового основания. Благодаря проекту объект станет более устойчивым к наводнениям в будущем. По словам одного из представителей местных органов власти: «Данные фонды позволят Совету заменить мосты и дамбы на лучшие и более надежные структуры, с более длительными сроками эксплуатации, которые, как мы надеемся, смогут противостоять природным бедствиям.

Проект строительства дороги Аппер Маунт Бентли

Дорога Аппер Маунт Бентли находится на острове Палм — в отдаленном месте, населенном аборигенами. Эта дорога предоставляет единственный сухопутный доступ к жизненно важной телекоммуникационной инфраструктуре, находящейся на вершине горы Маунт Бентли. Дорога была повреждена в результате ЧС, которые произошли 8 раз в период с января 2008 г. по январь 2013 г., существенно затруднив безопасный доступ.

Проект Фонда улучшения предусматривал строительство бетонного покрытия на наиболее крутых и уязвимых участках дороги. Ремонт дороги позволил проводить ремонты телекоммуникационной башни без задержек.

Источник: Д. Ньютон, «Применение принципа «лучше, чем было» для снижения рисков после ряда ЧС», Управление по вопросам реконструкции Квинслэнда, Квинсленд, Австралия

Определение приоритетных отраслей для восстановления

Следующим шагом является определение приоритетных отраслей для восстановления в соответствии с более широким видением восстановления и нормативной базой, с учетом оценки ущерба и потребностей, выполненной в рамках ОУУП. Обычно программное восстановление выполняется в отношении следующих секторов: жилищное строительство в сельской/городской местности, водоснабжение и санитария, транспорт, электроснабжение, телекоммуникации, окружающая среда, источники средств к существованию, туризм, социальная защита, здравоохранение и образование.

Программные рамки восстановления

Программный подход к восстановлению

Для достижения целей, задач и приоритетов восстановления, заложенных в видении и политической основе, требуется разработка и внедрение стратегических и программных рамок. Эти стратегические рамки являются главным инструментом в механизме планирования и контроля для многоотраслевого и интегрированного восстановления после ЧС.

Расположение центра планирования восстановления не имеет значения. Когда речь идет о межобластных программах восстановления, он может располагаться в центральном правительственном органе. Если речь идет о субнациональных или местных программах, центр планирования может располагаться внутри местных организаций, ответственных за планирование восстановления и контроль. Ключевое значение имеет наличие центрального места для встреч и координации, или единого центра управления, в случае широкомасштабного восстановления. В этом месте будут объединяться планы по восстановлению и проекты национальных и местных организаций для обеспечения полной программной картины восстановления для соответствующих органов на всех уровнях.

Во многих странах львиная доля восстановительных мероприятий осуществляется НПО. Программный

Вставка 2.2 Определение приоритетов восстановления по секторам на практике

Шри ланка, Цунами, 2004 г.

После цунами, произошедшего в декабре 2004 г. правительство Шри Ланки определило приоритеты краткосрочного и долгосрочного финансирования в соответствии с причиненным ущербом и стратегией восстановления.

- Сектора, нуждающиеся в краткосрочном финансировании, включали жилищное строительство, транспорт и источники средств к существованию.
- Поврежденные объекты в секторах жилищного хозяйства и здравоохранения были заменены на аналоги.
- Поврежденное имущество в сфере транспорта, водоснабжения и канализации было усовершенствовано. (Эти отрасли были повреждены в ходе гражданской войны еще до цунами.)

Лао, тропические штормы в 2009, 2011, 2013 г.

После многочисленных наводнений с 2009 по 2013 г. в рамках программы оценки последствий ЧС были проведены отраслевые и межсекторные оценки.

- Главным инструментом для сбора информации в период после бедствия была многосекторная экспресс-оценка. Она была проведена в течение первых двух недель после произошедшего бедствия.
- Каждое отраслевое ведомство оценило ущерб и потребности в своем секторе, соответственно.
- Результатом данных оценок стали отчеты отраслевых ведомств, направленные в центральные министерства.

подход обеспечивает целостность процесса восстановления. Участники восстановления, такие как правительственные органы, НПО, частный сектор и пострадавшее население, дополняют друг друга в рамках единого процесса под руководством правительства.

Преимущества программного подхода

Основные преимущества, которые дает программный подход с централизованным управлением, включают: (а) последовательное соответствие единому политическому курсу во всех отраслевых программах и проектах; (б) согласованные и взаимодополняющие результаты восстановления во всех секторах; (в) расстановка приоритетов во всех отраслевых программах; (г) последовательность действий по восстановлению в соответствии с установленными приоритетами для обеспечения намеченных результатов; (д) взаимодополняющее вмешательство со стороны правительственных и неправительственных органов, и (е) наличие центра, из которого осуществляется мониторинг и оценка восстановления на программном уровне, что позволяет вносить стратегические корректировки по мере их необходимости.

Определение задач по восстановлению на программном уровне

Программные задачи по восстановлению отличаются от задач в отдельно взятом секторе. Программные цели подчиняются требованиям эффективного, действенного и устойчивого восстановления в масштабе страны с учетом последствий ЧС. Планы по реконструкции и восстановлению направлены не только на ликвидацию последствий ЧС, но и на предупреждение последствий чрезвычайных событий, которые могут произойти в будущем.

Результат 4. Применение нормативных принципов для максимизации результатов восстановления во всех секторах

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительству следует разработать и придерживаться стратегических и программных рамок. Данные рамки будут служить в качестве основы планирования и инструмента контроля для обеспечения интегрированного восстановления после ЧС во всех секторах. Стратегические и программные рамки способствуют (а) более справедливому распределению ресурсов и справедливому обозначению приоритетов во всех отдельно взятых отраслевых программах; (б) систематичной последовательности действий, направленных на восстановление, в соответствии с установленными приоритетами для достижения запланированных результатов в намеченные сроки, и (в) созданию механизмов централизованного контроля и оценки результатов восстановления на программном уровне для последующего внесения стратегических поправок.	Программные рамки для восстановления после ЧС	**Ведущее ведомство:** Национальное агентство по планированию **Прочие:** Назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления, государственные/ местные органы власти, отраслевые министерства

Планирование землепользования на уровне региона и физическое планирование

Существующие концепции в области развития должны формировать основу для планирования восстановления и реконструкции. Однако ранее существовавшие планы могут быть пересмотрены с целью ревизии зонирования

и распределения объектов физической инфраструктуры, особенно если речь идет о регионах, полностью опустошенных стихией, где будет необходима перепланировка и реконструкция[4].

В некоторых случаях после ЧС рекомендуется проведение планирования землепользования на уровне региона. Процесс учитывает различие условий в контексте город-село, а также региональные особенности[5]. Планирование на уровне региона может обеспечить интегрированный подход к выделению широкого ряда вариантов землепользования, включая поселения и жилые районы; площади для коммерческого использования и производственную инфраструктуру; общественную инфраструктуру, в том числе физическую, экономическую и социальную инфраструктуру; а также типичные для сельской местности, в том числе инфраструктуру на уровне сообщество, лесное хозяйство, сельскохозяйственные угодья, животноводство и рыбное хозяйство.

На местном уровне могут рассматриваться планы по объединению неиспользованных земель, повышению энергетической эффективности, сглаживанию отрицательных экологических последствий, экономному землепользованию, а также планы по обеспечению экстренного доступа.

Вставка 2.3 Переселение в результате стихийных бедствий

Землетрясение и цунами на Самоа в 2009 г

После землетрясения и цунами 29 сентября 2009 г. правительство Самоа рассмотрело вопрос о переселении населения, пострадавшего от ЧС, подальше от прибрежных районов.

После урагана многие из числа пострадавшего населения переселились подальше от прибрежных районов и выразили желание навсегда осесть в новых местах вдали от побережья. Такие перемещения населения и попытки заново построить населенные пункты вдали от мест с постоянными опасными природными явлениями нередко происходят после случившихся ураганов. Однако, успех совместных усилий сообщества и государства, направленных на снижение уязвимости к стихийным бедствиям за счет создания новых поселений, в значительной степени зависит от того, будет ли перемещенное население иметь доступ к основным услугам на новом месте после ЧС.

Пострадавшие жители переселились в традиционные земледельческие районы, где инфраструктурные сети (водоснабжение, электричество, дороги) либо отсутствовали, либо были невысокого качества. Для поддержки постоянного переселения деревень, уничтоженных цунами, на возвышенности потребуются дополнительные инвестиции с целью создания необходимых инфраструктурный сетей и объектов для работы основных коммунальных служб на новых местах.

Землетрясение в Китае в 2008 г.

12 мая 2008 г. в провинции Сычуань, Китай, произошло землетрясение с магнитудой 8,0. Всемирный банк помог правительству разработать «Рамочный механизм для отслеживания и оценки природоохранных и социальных гарантий». Данный документ содержал простой контрольный перечень для определения, требуется ли для реализации проектов по реконструкции полномасштабная Оценка влияния на окружающую среду, или можно ограничиться более простыми процедурами. Городам и населенным пунктам были даны четкие указания о том, на какой территории можно отстраивать заново, и какие зоны должны оставаться в нетронутом виде. Что самое важное, в самой оценке учитывались вопросы, связанные со снижением рисков ЧС и охраной окружающей среды, что дало возможность местным сообществам оперативно мобилизовать ресурсы, по мере возможности восстановить свои дома и вернуться к нормальной жизни. В результате мероприятия по реконструкции не проводились в экологически чувствительных районах и зонах с повышенной опасностью ЧС, что существенно помогло минимизировать риски в будущем.

Определение приоритета среди секторов

Определение приоритета среди секторов способствует проведению восстановления, отвечающего интересам всех пострадавших сообществ. Определение приоритетов в ходе планирования восстановления необходимо для минимизации вероятности возникновения конфликтов, а также для учета гендерных аспектов и интересов малоимущих и наиболее уязвимых слоев населения.

Как правило, выделяются социальные (жилье, образование, здравоохранение и питание), производственные (обеспечение занятости и источников существования, сельское хозяйство, торговля и промышленность) и инфраструктурные сектора (инфраструктура на уровне сообщества, водоснабжение, санитария и гигиена, транспорт и телекоммуникации). К сквозным секторам относятся снижение рисков стихийных бедствий, защита окружающей среды и управление.

Первым шагом в установлении приоритетов является определение секторов, подлежащих реконструкции. Второй шаг – это определение приоритетности потребностей в восстановлении конкурирующих между собой секторов на основе их оценки. Полученные результаты послужат основанием для распределения ресурсов и годовых бюджетных и внебюджетных денежных средств на цели восстановления в течение запланированного срока.

Основным правилом при расставлении приоритетов является определение отраслей и сфер внутри конкретной отрасли, восстановление которых будет оказывать прямое гуманитарное воздействие в самые короткие сроки. Тематические исследования в данном Руководстве по РКВ показывают, что жилищное строительство и восстановление источников существования часто имеют приоритет над другими секторами. Данным секторам отдается предпочтение, поскольку они оказывают прямое влияние на жизнь пострадавшего населения. Мероприятия в эти двух секторах происходят одновременно с восстановлением важнейших элементов общественной инфраструктуры и базовых услуг. Следующей фазой является среднесрочная и долгосрочная реконструкция и обеспечение средств к существованию.

Критерии для определения приоритета между секторами

Правительству необходимо определить критерии, на которых базируются приоритеты восстановления с учетом интересов пострадавших сообществ и административно-территориальных единиц. Определение приоритетов согласно указанным принципам обеспечит соответствие программ восстановления секторов общим задачам программы реконструкции.

На базе опыта работы в других странах был сформулирован ряд критериев, в том числе:

- Потенциал для прямого гуманитарного воздействия с максимальным охватом
- Программы поддержки малоимущих и уязвимых слоев населения с учетом гендерных аспектов
- Потенциал для получения средств к существованию
- Баланс между восстановлением в государственном и частном секторах
- Баланс между реконструкцией физической инфраструктуры и менее заметными областями восстановления (например, укрепление потенциала и управление)
- Восстановление важнейших элементов инфраструктуры и налаживание работы основных служб

Результат 5. Обеспечение справедливого восстановления в соответствии с потребностями пострадавших сообществ			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Правительству необходимо разработать набор принципов для определения приоритета среди секторов. Процесс определения приоритетности гарантирует, что последующее развитие отраслевых программ и проектов отвечает общим задачам программы реконструкции. Определение приоритетности также помогает усилить гуманитарное воздействие в самые короткие сроки. Различные сектора будут конкурировать друг с другом за имеющиеся ресурсы. Правительству необходимо установить основанную на ряде критериев и объективно оцениваемую приоритетность потребностей в восстановлении между всеми конкурирующими секторами. Определение приоритетов может помочь добиться справедливого и учитывающего потребности восстановления во всех пострадавших от бедствия территориально-административных единицах и сообществах.	Разработка критериев для определения приоритетов между секторами, включение их в программу и определение последовательности действий по восстановлению.	**Ведущее ведомство:** Государственное агентство по планированию **Прочие:** Местное агентство по планированию, отраслевые министерства, Министерство финансов

Планирование восстановления на уровне секторов

Разработка отраслевых стратегий на раннем этапе обеспечит их соответствие основным государственным принципам восстановления.

Разработка отраслевых программ по восстановлению

После того как разработаны концепция восстановления и межотраслевые стратегии, ведущее агентство по восстановлению пошагово рассматривает все программные аспекты для определения программ по восстановлению для каждого конкретного сектора. Данные программы учитывают заявленные приоритеты и должны соответствовать концептуальным рамкам и межотраслевым стратегиям. В программах используются результаты проведенных оценок и исследований с целью планирования отдельных отраслевых проектов. Консультативный процесс способствует коллективной ответственности заинтересованных лиц за реализацию проектов. Консультации обеспечивают соблюдение руководящих принципов на уровне проекта.

Подготовительные мероприятия и сбор информации для разработки отраслевой программы.

Внедрение широких секторальных стратегий на ранней стадии процесса восстановления позволяет должным образом направить отраслевые программы по реконструкции для получения эффекта синергии между мероприятиями по реконструкции и целями развития.

Оценка ущерба, убытков и потребностей после ЧС (ОУУП), либо аналогичная первоначальная оценка, является важной основой для разработки планов по восстановлению конкретных секторов. Контроль за этими планами может осуществлять ведущее агентство-исполнитель. Технические агентства оказывают помощь в разработке концепций, рамок, задач и инструментов оценки. Ведущее агентство-исполнитель также может привлекать партнеров из государственного и частного секторов, а также организации гражданского общества и представителей населения.

Результат 6. Преобразование стратегии межотраслевого восстановления в программы для конкретных секторов			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Первоначальные оценки, проведенные сразу после ЧС, предоставляют исходную информацию для разработки секторальных стратегий. Отраслевые концепции и стратегии должны быть доработаны и проверены на предмет их соответствия реалиям на местах. Привлечение местных исполнителей и пострадавших сообществ на этапе планирования является наиболее эффективным способом добиться этого соответствия.	Разработаны детальные программы для каждого сектора; программы рассмотрены пострадавшим населением.	**Ведущее ведомство:** Государственное агентство по планированию **Прочие:** структуры местных органов власти, государственные технические агентства, представители гражданского общества, прочие партнеры

Для разработки программ и проектов отраслевого развития могут быть проведены следующие исследования/оценки:

- **Исследование / оценка рисков землепользования.** Важный вклад в определение целесообразности переселения общин.
- **Исследование / оценка вопросов, связанных с землевладением.** Анализ закрепленных прав собственности на землю. Любые споры в отношении прав собственности могут задержать или даже остановить осуществление рекомендаций в рамках отраслевого планирования.
- **Оценка наличия земельных участков.** Главным образом, определяет наличие и пригодность земель, которые могут подходить в социальном и экономическом плане для перемещенного населения.
- **Оценка потенциала управления и реализации.** Оценивает потенциал правительства реализовывать программы.
- **Оценка инфраструктуры и основных служб.** Предоставляет результаты, которые могут помочь в разработке компонентов программы восстановления инфраструктуры и возобновления работы основных служб.
- **Оценка экономических условий и источников существования.** Помогает возобновить экономическую деятельность и восстановить источники средств к существованию среди целевой аудитории.
- **Оценка состояния окружающей среды.** Вносит важный вклад в программу по защите окружающей среды.

Организация консультационных процессов с участием пострадавшего населения

Даже если разработка отраслевой программы проходит и управляется централизовано, участие ряда заинтересованных сторон на самом раннем этапе позволяет повысить эффективность работы. Эффективный процесс планирования также предусматривает потенциальную вероятность возникновения конфликтов. Консультации необходимы для того, чтобы обеспечить соответствие отраслевых стратегий существующим на местах условиям. Открытые тематические встречи для различных секторов (например, для планирования восстановления жилищного сектора и жилищного проектирования) могут организовываться ведущим ведомством, ответственным за процесс восстановления, совместно с соответствующими отраслевыми ведомствами.

Проведение консультаций по вопросам восстановления становится залогом широкой поддержки среди населения. Участие населения в процессе планирования фактически является основополагающим условием для того, чтобы усилия, направленные на восстановление, были востребованы, имели поддержку на местном уровне и сохраняли устойчивость в более долгосрочной перспективе. Участие населения также позволит восстановить

доступ к устойчивым источникам средств к существованию, экономической инфраструктуре и социальным службам как минимум на уровне, которые имел место до ЧС.

Риски возникновения конфликтных ситуаций и действия, направленные на разрешение конфликтов

Участвующие в восстановлении агентства должны понимать динамику конфликтов, в частности взаимоотношения между заинтересованными сторонами и предпосылки возникновения напряженности. Важно проанализировать, каким образом конкретные мероприятия повлияют на эту динамику.

Учет риска возникновения конфликтов подразумевает не только понимание обстановки, но и продиктованные пониманием конкретные действия. Соответствующие положения и планы действий должны быть разработаны на начальном этапе планирования мероприятий, а существующие программы должны быть скорректированы с целью недопущения конфликтов. Проведение восстановительных мероприятий не только не должно способствовать возникновению конфликта, а наоборот, призвано снять напряженность за счет сокращения неравенства и сглаживания трений между различными группами населения[7].

Результат 7. Программы восстановления на уровне секторов, разработанные с проведением консультаций и при участии заинтересованных сторон

	Процесс	Результат	Участники
1	Организовать процесс консультаций, для того чтобы выявить все ключевые заинтересованные стороны. Это позволит определить, какие заинтересованные стороны необходимо вовлечь в процесс планирования, избежать недовольства и заручиться широкой поддержкой населения.	Процесс выявления ключевых заинтересованных сторон	**Ведущее ведомство:** Отраслевые министерства **Прочие:** Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления, структуры местных органов власти, сообщества, гражданское общество, НПО
2	Консультации в различных секторах и на различных уровнях заинтересованных сторон (от государственного уровня до уровня сообщества) важны для развития и координации программ по восстановлению. Связи с общественностью проливают свет на различные вопросы и мнения, которые следует учесть при планировании и реализации восстановления.	Разнообразные формы консультаций	**Ведущее ведомство:** Отраслевые министерства **Прочие:** Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления, структуры местных органов власти, сообщества, гражданское общество, НПО
3	Организация открытых площадок для обсуждения с участием правительства, гражданского общества, технических организаций, научных кругов, частного сектора и пострадавшего населения. Такие форумы способствуют диалогу и созданию консенсуса. Они важны для активного участия населения в отраслевых программах восстановления на всех уровнях. (см. информацию об организации активного участия в Фазе 3: Реализация.)	Форумы для широких консультативных групп	**Ведущее ведомство:** Отраслевые министерства **Прочие:** Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления, структуры местных органов власти, сообщества, гражданское общество, НПО

Восстановление после ЧС в контексте конфликтных ситуаций

В регионах, затронутых конфликтом, существует двусторонняя взаимосвязь между деятельностью в рамках восстановления и конфликтом. Проведение мероприятий по восстановлению в условиях конфликта будет подвержено воздействию конфликта. И наоборот: действие, совершенное в конфликтной ситуации, может повлиять, и наверняка повлияет, на сам конфликт.

Повышенное внимание в конфликтных ситуациях и действия, направленные на разряжение обстановки

Любые конфликтные ситуации требуют повышенного внимания со стороны агентств по планированию восстановления. Восстановительные мероприятия должны способствовать предотвращению конфликтных ситуаций, стабильности и мирному сосуществованию[8]. В этой связи необходимо уделять особое внимание условиям возникновения и развития конфликта, анализировать последствия каждого вмешательства, избегать напряженности и стремиться к налаживанию диалога.

Справедливое отношение ко всем сторонам конфликтных ситуаций

В последнее время становится очевидно, что снижение рисков ЧС и предотвращение конфликтных ситуаций являются параллельными процессами. Реагирование на ЧС должно происходить с учетом рисков возникновения конфликтов, с тем чтобы усилия на построение мирной жизни не были потрачены впустую, а программы помощи имели максимальный эффект.

Вставка 2.4 Четырехступенчатый подход к восстановлению после ЧС с учетом риска возникновения конфликтов

- Необходимо понимать условия, в которых вы работаете, особенно причины возникновения конфликтов и их динамику.
- Понимать характер вмешательства. Этот шаг означает не только то, что вы делаете (выполнение программ), но и как вы это делаете, где, когда и с кем (ваше полное участие в контексте конфликта).
- Анализировать взаимосвязь между вашим вмешательством и обстановкой для определения рисков возникновения конфликтов и возможностей по налаживанию диалога.
- Действовать на основании данного анализа, с тем чтобы избежать негативного влияния и максимизировать положительное.

Контрольный перечень (чек-лист)

Данный контрольный перечень (чек-лист) включает различные шаги по разработке эффективного видения, концепции и стратегий восстановления. Контрольный перечень не является исчерпывающим, а лишь описывает основные шаги, которые необходимо предпринять.

Государственное агентство по планированию

- ❑ Разработать государственное видение восстановления, отвечающее принципам развития: восстановление по принципу «лучше, чем было», превращение трудностей в новые возможности, восстановление с учетом интересов малоимущих слоев населения.
- ❑ Обеспечить, чтобы видение согласовывалось с более широкими долгосрочными государственными целями развития, стратегиями роста и сокращения уровня бедности.
- ❑ Сформулировать концепцию восстановления, которая выделяет приоритетные сектора и устанавливает основные рабочие принципы и показатели эффективности.
- ❑ Обеспечить консенсус между всеми участниками в отношении рамочной концепции. Организация консультативных процессов и форумов для обеспечения планирования на основе широкого участия.
- ❑ Разработать программные рамки, определяющие последовательность действий и устанавливающие приоритеты для восстановления секторов на основе критериев.
- ❑ Обеспечить нейтральный и беспристрастный подход к решению конфликтных ситуаций.

Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления

- ❑ Внести вклад в разработку видения и политики восстановления.
- ❑ Помогать в разработке руководящих принципов.
- ❑ Информировать доноров, партнеров по восстановлению и пострадавшие общины о главных приоритетах при восстановлении.
- ❑ Определить задачи по восстановлению на программном уровне. Программные задачи уточняют, что подразумевается под эффективным, действенным и устойчивым восстановлением после ЧС в стране.
- ❑ Организовать форумы и консультации с местными органами власти, гражданским обществом, техническими организациями, научными кругами, частным сектором и пострадавшим населением. Форумы с участием многочисленных заинтересованных сторон являются критически важным условием для обеспечения активного участия в отраслевом восстановлении на всех уровнях.
- ❑ Пересмотреть ранее существовавшие стандарты зонирования землепользования и проектирования физической инфраструктуры. Пересмотр может потребоваться для целых регионов, пострадавших от бедствия и нуждающихся в перепланировании и реконструкции.

Отраслевые министерства

- ❑ Внести вклад в разработку видения и политики восстановления.
- ❑ Помогать в разработке руководящих принципов.
- ❑ Разработать стратегию восстановления на уровне отрасли/сектора.
- ❑ Определить приоритеты восстановления для каждого сектора. Обеспечить, чтобы потребности сектора соответствовали более широкому видению восстановления и рамочной концепции, а также основывались на детальной оценке ущерба и потребностей, проведенной на этапе ОУУП.

Ссылки

1 См. Глоссарий

2 Всемирный банк, Программа исследования роста благосостояния малоимущих слоев населения в 1990х: Извлеченные уроки и опыт 14 стран, Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия, 2005 г., http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1119450037681/Pro-poor_growth_in_the_1990s.pdf

3 Ф. Г. Ренод, К. Судмейер-Рио, и М. Эстрелла, ред., Роль экосистем в сокращение рисков стихийных бедствий, Университет Организации Объединенных наций (УООН), Токио, 2013

4 Например, после землетрясения и урагана в 2009 г. правительство Самоа рассмотрело вопрос о переселении населения подальше от прибрежных районов

5 А. К. Иха в сотрудничестве с Д. Д. Баренстайном, П. М. Фелпсом, Д. Питтетом и С. Сена. Чем безопаснее дома, тем сильнее общины: Руководство по реконструкции после стихийных бедствий, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, 2010, 3.

6 См. примеры страновых тематических исследований, Руководство по разработке рамочной концепции восстановления после чрезвычайных ситуаций, том 2, www.gfdrr.org/recoveryframework

7 http://safeworld.org.uk/downloads/pubdocs/EUConflictSensitivity_Final.pdf

8 http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/file/13/11/2013_-900/guidance_note_on_conflict_analysis_in_support_of_eu_external_action.pdf

МОДУЛЬ 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Институциональное устройство имеет ключевое значение для успешного восстановления. Успешному процессу восстановления способствуют совместные усилия правительства, НПО, частного сектора и населения. Для эффективного управления работой различных участников процесса восстановления необходимо определить их роли и функции на центральном и на местном уровнях. Реализация программы восстановления требует постоянной координации, поскольку в восстановлении могут принимать участие частные и государственные сектора, а также население, с использованием рыночных механизмов.

В Модуле 3 описываются передовой опыт и основные результаты, связанные с развитием институциональных рамок для контроля, управления и координации процесса восстановления.

От гуманитарной операции к восстановлению

Гуманитарная помощь и мероприятия на ранней стадии процесса восстановления формируют первые две фазы непрерывного процесса восстановления. Необходимо интегрировать знания и результаты гуманитарной операции в процесс восстановления на раннем этапе.

Непосредственно в период кризиса и сразу же после него государственные и международные агентства по оказанию помощи концентрируют усилия на спасении жизней, минимизации ущерба и восстановлении порядка. При этом существует понимание того факта, что устойчивое восстановление и возврат к долгосрочному развитию начинаются на этапе планирования экстренной помощи. Сотрудники по оказанию помощи разрабатывают соответствующие программы, с тем чтобы усилия по оказанию помощи на гуманитарном этапе способствовали восстановлению государственных и местных систем. Такие программы сосредоточены на обеспечении безопасной среды, в которой могут предоставляться основные услуги, улучшении источников существования, снижении риска последующих кризисов и создании условий для будущего устойчивого развития.

Для обеспечения максимальных результатов гуманитарной операции для ранней стадии процесса восстановления, в качестве рабочей методологии гуманитарного вмешательства применяется кластерный подход. В состав кластеров, созданных Организацией Объединенных Наций, входят как национальные, так и международные гуманитарные агентства в составе ООН и за ее пределами. Кластеры отвечают за управление работой в различных секторах, пострадавших от бедствия. Эти сектора примерно соответствуют системным секторам, выделенным для восстановительных работ. Кластерными секторами являются водоснабжение, санитария и гигиена, здравоохране-

ние, питание, продовольственная безопасность, образование, защита, убежище, восстановление на раннем этапе, координация и управление работой лагерей, логистика и телекоммуникации в чрезвычайных ситуациях.

Опыт гуманитарных организаций подсказывает, что кластерный подход создает фундамент для дальнейшей работы соответствующих инстанций по восстановлению пострадавших населенных пунктов. Поэтому, эффективность среднесрочных и долгосрочных усилий правительства по восстановлению источников средств к существованию, критически важных инфраструктурных объектов и служб, управленческого потенциала и социальной сплоченности может быть значительно выше, если они будут предприниматься с учетом результатов мероприятий по экстренной помощи. Такая последовательность обеспечит переход от гуманитарной операции и самостоятельных инициатив по восстановлению, предпринимаемых пострадавшим населением, к долгосрочному восстановлению и устойчивому развитию[1].

Если видение, руководящие принципы, нормативная база и программные рамки (Модуль 2) процесса восстановления оперативно разработаны после ЧС, переход от стадии оказания гуманитарной помощи к процессу восстановления будет достаточно плавным. За счет раннего создания таких структур правительство сможет быстро определить гуманитарные ресурсы, которые будут задействованы в восстановлении.

Практическим способом обеспечения плавного перехода от гуманитарной помощи к процессу восстановления является привлечение профессионалов и технических экспертов из гуманитарных организаций в агентства по восстановлению. В этом случае объем институциональных знаний будет расти, а партнерские взаимоотношения с сообществами получат дальнейшее развитие. Ранее установленные контакты и каналы неформального общения с пострадавшим населением могут быть ключом к налаживанию устойчивой и продуктивной обратной связи по вопросам, связанным с реконструкцией. Контакты и связи также помогают обеспечить согласованность задач по восстановлению и реконструкции с предшествующими мероприятиями гуманитарного реагирования[2].

Результат 8. Неразрывность задач гуманитарного реагирования и восстановления

	Процесс	Результат	Участники
1	По возможности, восстановление должно отталкиваться от мероприятий, реализованных на стадии оказания гуманитарной помощи.	Передача институциональных знаний от гуманитарного реагирования к восстановлению.	**Ведущее ведомство:** Назначенное ведомство по оказанию гуманитарной помощи/ назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления / различные исполнители на стадиях оказания гуманитарной помощи и восстановления

Кто будет управлять восстановлением?

- **Оценка должна зависеть от географического и политического масштаба бедствия.** Сразу после ЧС первым шагом правительства должна стать оценка имеющегося потенциала для реализации восстановления. Выбор руководителя и ведущего ведомства для осуществления реконструкции после бедствия будут зависеть от масштабов и характера катастрофы. При этом необходимо определить ведущее ведомство в самом начале процесса восстановления[3]. Факторы, которые могут повлиять на выбор руководителя и ведущего ведомства, включают географические последствия бедствия, такие как территориально-административный охват, и наличие достаточного потенциала у правительства с учетом предполагаемой продолжительности восстановления.
- **Необходимо оценить имеющиеся навыки и организационные возможности.** Двумя главными критериями для оценки потенциала организации в отношении управления восстановлением являются кадровый потенциал и квалификации. Оценки потенциала анализируют требования, предъявляемые каждом отдельным сектором. В одном секторе достаточный опыт (или даже его избыток) для успешной реализации

восстановления может быть в наличии, в то время как другой сектор может испытывать кадровый голод. Ведущему ведомству не обязательно обладать опытом предыдущего участия в восстановлении после ЧС. Более важное значение имеет его способность достигать результаты в сжатые сроки; многозадачность; умение сотрудничать с другими учреждениями, местными органами власти и гражданским обществом; а также гибкость, требуемая для работы в быстроизменяющихся условиях.

- **Способность управлять контрактами и закупками является критически важным условием.** Способность ведомства управлять процессом закупок играет важную роль для осуществления поставок оборудования и материалов, оценки тендеров и контроля за реализацией проектов по восстановлению. Данные процессы требуют времени и человеческих ресурсов, а также наличия специальных технических знаний. В некоторых операциях по восстановлению значительную долю работ выполняют сторонние подрядчики. В этих случаях навыки и организационные способности ведущего ведомства, которое распределяет контракты, являются критически важным условием для успешной реализации восстановления.

Результат 9. Оценка необходимого кадрового потенциала и специальных навыков

	Процесс	Результат	Участники
1	Оценка ресурсов после ЧС может начаться в рамках ОУУП либо аналогичных оценок. Эти оценки должны учитывать потребности в специальных навыках (таких как инженерно-технические работы, управление контрактами и проектами). Результаты оценки также используются экспертами, которые обладают логистическими ресурсами для реализации широкого круга задач по восстановлению. Оценки потенциала должны учитывать специфичные требования в каждом секторе.	Проведены необходимые оценки потенциала	**Ведущее ведомство:** Государственное агентство по планированию

Выбор эффективного ведущего ведомства:

Ведущее ведомство координирует разрозненные усилия по восстановлению. В процессе разработки программы восстановления ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления, уделяет особое внимание согласованию различных стратегий во всех секторах. Согласование стратегий означает распределение ресурсов таким образом, чтобы избежать дискриминации меньшинств и неравенства в отношении расходования средств и качества реализации. Ведущее ведомство также должно добиваться быстрого достижения результатов за счет концентрации внимания на намеченных показателях и целях.

Существуют пять критериев для выбора ведущего ведомства. С учетом мирового опыта можно выделить ряд потенциальных институциональных структур. Выбор ведущего ведомства обычно основывается на пяти критериях. К ним относятся: (а) характер ЧС; (б) существующая структура управления; (в) прежний опыт участия ведомства в восстановительных работах после ЧС; (г) способность ведомства находить общий язык с населением и вовлекать сообщества в процесс планирования и реализации восстановления; (д) координация, мониторинг, контроль, надзор и субординация при работе с различными организациями страны, отраслевыми министерствами, местными органами власти и гражданским обществом. Правительство может выбрать ведущее ведомство после проведения необходимых консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами и будущими исполнителями программ как внутри, так и за пределами правительства, однако решение должно приниматься оперативно.

Три варианта структуры ведущего ведомства. Ниже приводятся три наиболее типичных примера структуры ведущих ведомств:

1. **Укрепление и координация работы существующих отраслевых министерств для управления реконструкцией в соответствующих секторах.** Этот вариант предусматривает РКВ, в которой отраслевые министерства самостоятельно управляют восстановлением, а также контролируют и осуществляют проекты

в своих секторах. Как правило, в рамках такой структуры на начальном этапе отраслевые министерства сообща готовят план действий по восстановлению, в котором распределяются соответствующие роли и задачи отраслевых министерств в процессе реконструкции. В этом варианте государственные отраслевые министерства должны иметь достаточный потенциал для принятия на себя дополнительной ответственности в экстренном порядке. Возможные проблемные места:

- Набранный в спешке персонал может не отвечать требованиям, рост кадрового состава не приведет к укреплению потенциала
- Координация восстановления может быть затруднена, если у сотрудников отраслевого министерства отсутствует необходимый опыт
- Отраслевые министерства могут сосредоточить свои усилия на реализации краткосрочных программ по восстановлению в ущерб долгосрочным целям

2. **Создание нового ведомства для управления восстановлением.** Данный вариант предусматривает создание единого ведущего исполнительного ведомства, которое разрабатывает видение, стратегии и планы восстановления, а также осуществляет и контролирует всю многосекторную программу восстановления. У этого варианта есть несколько преимуществ. Среди них: автономность организации, четкий набор обязанностей и ответственность за выполнение, эффективные внутренние и внешние связи и способность управлять сложными задачами, связанными с финансированием, мониторингом и оценкой (МиО). К потенциальным недостаткам второго варианта относятся: отсутствие у ведущего ведомства необходимых полномочий для достижения результатов, возможное отсутствие активного участия со стороны отраслевых министерств и их потенциальное негативное отношение, связанное с подрывом авторитета и дублированием полномочий на различных уровнях в правительстве. Дополнительным риском может стать недостаточное участие в планировании восстановления гражданского общества и пострадавшего населения. Более того, на начальном этапе, возможно, потребуются высокие административные расходы, местные потребности могут быть в недостаточной степени учтены, а также могут возникнуть проблемы с удовлетворением не терпящих отлагательства требований, связанных с планированием и реализацией.

Вставка 3.1 Учреждение по восстановлению после наводнения в Сенегале

В 2012 г., 3 года спустя после масштабного наводнения в городах, правительство Сенегала сформировало Министерство реконструкции и управления зонами, пострадавшими от наводнения (МРУЗН), первое министерство в истории Сенегала, отвечающее исключительно за ликвидацию последствий наводнений.

Согласно планам, министерство должно было заниматься поддержкой работ по управлению рисками наводнений. Мандат министерства предусматривал мобилизацию всех заинтересованных сторон для совместной разработки реальной стратегии по управлению рисками, связанными с наводнениями, и предотвращению наводнений в будущем. МРУЗН в том числе должно было заниматься минимизацией негативных последствий наводнений и координировать осуществление комплекса мероприятий в соответствии с национальной стратегией.

3. **Гибридная структура.** Третьим вариантом, который получает все более широкое распространение, является гибридная институциональная модель. Она совмещает преимущества вышеописанных вариантов и позволяет в значительной мере избежать недостатков. В этом варианте существующие правительственные структуры укрепляются посредством создания временной организации на установленный срок. Вновь созданное временное учреждение отвечает за стратегическое руководство, менеджмент и работу вспомогательных служб для реализации программы реконструкции в соответствии с утвержденными планами.

Создание нового учреждения имеет смысл в ситуациях, когда маловероятно, что существующие правительственные учреждения справятся с координацией и реализацией большого количества дополнительных проектов в надлежащие сроки при условии одновременного выполнения возложенных на них функций (в нормальных усло-

Вставка 3.2 Гибридная модель в Индонезии

После цунами в Индийском океане в 2004 г. в Индонезии была использована гибридная модель. С самого начала существовали лимитирующие оговорки. Четырехлетние полномочия Агентства по восстановлению и реконструкции провинции Ачех и о. Ниас были связаны с необходимостью срочной реконструкции и отвечали стратегии передачи полномочий существующей администрации в Индонезии.

виях). Гибридный вариант обеспечивает относительно быстрое достижение намеченных результатов и поставленных целей. В этом варианте задачи по восстановлению консолидируются в одной организации, которая контролирует весь процесс. Эта организация является единым центром координации работы национальных и международных участников. Она отвечает за участие отраслевых министерств, местных органов власти, частного сектора и гражданского общества на всех стадиях восстановления и проводит работу с местными органами власти и неправительственными организациями по делегированию полномочий, связанных с реализацией проектов.

Недостатком гибридной модели является возможная потеря накопленного потенциала, опыта и знаний в момент перехода от этапа восстановления к этапу развития, когда полномочия временной организации истекают.

Четкие полномочия и оперативные механизмы необходимы для справедливого распределения ресурсов

Ведущему ведомству следует рассмотреть создание специальных механизмов для распределения ресурсов, закупок и управления персоналом в ходе восстановления. Данные механизмы должны обеспечить справедливое распределение ресурсов и не допустить дискриминации и неравенства. С учетом срока действия мандата ведомства, трудовые договоры с персоналом также должны предусматривать точные даты окончания их действия, чтобы созданное на временной основе ведомство прекратило существование по истечении срока полномочий.

Выбор ведущего ведомства.

Существуют два различных типа учреждений, которые следует рассмотреть при выборе ведущего ведомства: учреждения по реконструкции и учреждения по планированию. В Таблице 3.1 приводится обзор их сильных и слабых сторон.

Таблица 3.1 Преимущества и недостатки выбора учреждений, специализирующихся на восстановлении или на планировании

	За	Против
Модель использования учреждения по реконструкции	• Обладает механизмами для осуществления реконструкции • Обладает полномочиями для осуществления реконструкции • Обладает потенциалом для выполнения необходимой работы с учетом охвата и масштаба • Обладает пониманием экстраординарности происходящего	• Отсутствуют достаточные знания долгосрочных целей развития
Модель использования учреждения по планированию	• Обладает знанием задач планирования • Обладает знанием процедур утверждения планов • Обладает механизмами координации, помогающими в осуществлении реконструкции	• Институциональная инертность может мешать осуществлению реконструкции в короткие сроки • Отсутствуют потенциал и институциональные механизмы для удовлетворения требований по реконструкции с достаточными скоростью и гибкостью

Работа ведущего ведомства должна быть основана на широком участии. При создании новых ведомств для управления восстановлением, правительству следует обеспечить механизмы контроля за деятельностью ведущего ведомства. Для того чтобы предотвратить несогласованные действия ведущего ведомства, необходимо привлекать к участию на раннем этапе и на постоянной основе отраслевые министерства и департаменты, региональные и местные органы власти, неправительственные организации, представителей населения и партнеров из частного сектора. Совместно они смогут установить общие стратегические принципы, конструктивные параметры и стандарты для разработки и реализации планов восстановления на местах[5].

Вставка 3.3 Определение полномочий и оперативных механизмов в Пакистане

Управление реконструкцией и восстановлением после землетрясения (УРВПЗ) в Пакистане было создано после землетрясения в 2005 г. в качестве временного учреждения при кабинете премьер-министра. В задачи этого управления входило осуществление раннего восстановления и долгосрочной реконструкции, при этом основное внимание мандат уделяет долгосрочным целям.

В задачи УРВПЗ входили стратегическое планирование, мобилизация ресурсов, координация работы различных заинтересованных сторон и мониторинг мероприятий по реконструкции и восстановлению в регионах, пострадавших от землетрясения. УРВПЗ было создано в связи с очевидной потребностью в центральном контролирующем органе для координации работы широкого круга участников реконструкции. В состав этих участников входили многосторонние и двусторонние доноры, международные НПО, гражданское общество и правительственные учреждения. Предполагалось, что участие многочисленных ведомств по контролю за восстановлением приведет к отсутствию порядка и субординации. Таким образом, концентрация некоторых функций в едином назначенном ведомстве представлялась необходимым условием.

Результат 10. Полномочия и оперативные механизмы ведущего ведомства, ответственного за процесс восстановления

	Процесс	Результат	Участники
1	В зависимости от контекста ЧС, типа и масштаба последствий, необходимо выбрать или разработать подходящий институциональный механизм для управления гуманитарной помощью и восстановлением.	Выбрана и разработана наиболее подходящая институциональная основа, т.е. центральный орган, через который доноры и партнеры будут согласовывать вопросы финансирования и совместной работы.	**Ведущее ведомство:** Государственное агентство по планированию

Назначение эффективного руководителя для реализации программ восстановления

Работа ответственного за процесс восстановления ведомства зависит не только от четкого мандата, но и от опытного и знающего свое дело руководителя.

Эффективный руководитель должен нести ответственность за процесс восстановления, обладать сильными навыками построения команды и способностью находить общий язык с пострадавшим населением. Как указывалось выше, для восстановления требуется участие всех заинтересованных сторон и, что более важно, пострадавшего населения. Руководитель должен иметь навыки руководства процессом с участием широкого круга сторон, который объединяет различные организации, органы власти и пострадавшее население.

Эффективный руководитель способен обеспечить использование передового опыта. Эффективное руководство подразумевает принятие и использование передового опыта. В некоторых кругах этот опыт может стать предметом политических дебатов. Принцип «лучше, чем было» (ЛЧБ), к примеру, является философией восстановления

с определенными политическими аспектами, такими как определение ЛЧБ и выделение соответствующего бюджета, а также соответствие ожиданиям пострадавшего населения.

Приверженный делу и обладающий достаточными полномочиями руководитель может также способствовать надлежащему использованию как денежных, так и неденежных инвестиций на цели устойчивой реконструкции. Нецелевое использование денежных средств снижает эффективность мер, направленных на сокращение рисков, и оставляет нетронутыми многие риски, существовавшие до ЧС.

Эффективный руководитель может привлечь необходимые ресурсы. Руководящая роль может быть усилена, если кандидат пользуется доверием у всех заинтересованных в процессе восстановления сторон, включая доноров. Доверие является важным условием для привлечения денежных средств на восстановление. Правительства стран-доноров, организации и физические лица ожидают от руководителя обеспечения прозрачности и подотчетности в процессе восстановления после ЧС.

Эффективный руководитель способен преодолеть институциональные барьеры. Организации, участвующие в реконструкции, часто сталкиваются с сопротивлением со стороны существующих отраслевых министерств, национальных организаций по развитию и НПО, которые могут счесть, что в ходе реконструкции ущемляются их полномочия. Руководитель восстановления должен разрешить организационные разногласия между всеми участниками восстановления, включая доноров, международные и национальные неправительственные организации, а также местные и федеральные органы власти.

Кроме того, активная поддержка усилий по восстановлению на самом высоком политическом уровне может помочь, при необходимости, преодолеть институциональное сопротивление на стыке юрисдикций или полномочий. Опытный и информированный руководитель, который обладает хорошими политическими и коммуникативными навыками, а также безупречной репутацией, может получить широкую политическую поддержку в процессе восстановления.

Результат 11. Эффективный руководитель уполномоченного ведущего ведомства

	Процесс	Результат	Участники
1	Назначение авторитетного и пользующегося доверием лица для руководства работой по восстановлению	Выбор подходящего руководителя для уполномоченного учреждения по восстановлению	**Ведущее ведомство:** Государственные и местные органы законодательной власти, государственное агентство по планированию

Распределение полномочий для планирования землепользования после ЧС

Законодательно закрепленные полномочия позволяют ведомствам, ответственным за управление восстановлением, выполнять возложенные на них функции. Существуют три эффективных варианта законодательного закрепления полномочий для вновь созданных механизмов по управлению землепользованием и планированию после ЧС. К ним относятся:

1. Внесение изменений в существующее законодательство
2. Издание новых законодательных актов
3. Формирование полномочий с помощью указов и правительственных приказов (постановлений).

Законодательство формирует оперативные рамки работы ведомства

Законодательство должно четко кодифицировать функции и полномочия исполнительного(ых) ведомств(а), уточнять механизмы финансирования и определять сроки их полномочий.[6]

Законодательство, необходимое для уточнения институциональных функций и обязанностей

Законодательство должно предусматривать спецификации, в соответствии с которыми ведомство будет заниматься реконструкцией того или иного объекта, тем самым создавая основу для работы учреждений по восстановлению и реализации программ. Опыт показывает, что нормальный ход восстановления может быть нарушен, если существует законодательная путаница в отношении сфер институциональной юрисдикции и ответственности. Путаница может вызвать бюрократические трения между отраслевыми министерствами, агентствами по развитию, управлениями по реконструкции и неправительственными исполнительными организациями. Институциональные трения, в свою очередь, создают риск того, что некоторые аспекты восстановления могут быть проигнорированы, либо, наоборот, станут объектом чрезмерных усилий со стороны участников.

Обеспечить на раннем этапе участие организаций, которые впоследствии будут нести ответственность за восстановленные объекты

Некоторые объекты могут иметь историю отраслевого подчинения или установленный порядок перехода от одного агентства к другому. В качестве примера можно привести построенные школы или источники существования, разработанные агентством по развитию и затем переданные в ведение местных органов власти. Своевременное участие организаций, которые впоследствии будут отвечать за восстановленные объекты, способствует эффективному и действенному восстановлению.

Межведомственные объекты

Объекты, ответственность за которые несут ряд местных органов власти, являются еще одной областью, где четкое понимание ролей (функций) и обязанностей помогает процессу восстановления. В качестве примера таких объектов можно привести автодороги, системы водоснабжения и ирригации. В период восстановления экономическая политика и развитие источников существования определяется центральными органами власти, однако реализация осуществляется органами власти на местах и гражданским обществом, что говорит о необходимости диалога и координации между партнерами. Четкие правовые рамки, регулирующие полномочия и ответственность за реализацию мероприятий на каждом уровне национального правительства и местных органов власти помогут избежать трений между различными уровнями государственного управления.

Вставка 3.4 Создание правовых основ

Землетрясение на Гаити, 2010 г.

В 2010 г. землетрясение на Гаити уничтожило и существенно повредило многие правительственные здания. Сильно пострадала правовая инфраструктура. Была нарушена работа законодательной и судебной системы, что привело к дополнительным препятствиям в ходе распределения полномочий между соответствующими учреждениями. В этой связи особые исполнительные полномочия были утверждены в других странах для временной правовой поддержки соответствующих учреждений.

Цунами в Индонезии, 2004 г.

После цунами, произошедшего в Индийском океане в 2004 г., правительство Индонезии создало законодательную основу для реагирования на ЧС. Она установила обязанности центральных и местных органов власти, а также функции и обязанности национальных и региональных агентств по ликвидации последствий ЧС. Нормативные положения определили финансирование управления рисками ЧС, ответственность за которое разделяли органы центральной власти и местного самоуправления. Рамочная концепция предусматривала три фазы бедствия: чрезвычайная ситуация, восстановление и реконструкция.

Йемен, Закон о гражданской обороне, 1997 г.

В Йемене Закон о гражданской обороне 1997 г. определил обязанности Генерального директората по гражданской обороне в отношении ликвидации последствий ЧС. Позже в законодательном порядке был создан Верховный совет по гражданской защите. Возглавляемый министром внутренних дел Совет несет ответственность за определение стратегических направлений, утверждение планов подготовки и реагирования в случае ЧС, определение задач и обязанностей каждого министерства/учреждения, участников и заинтересованных сторон в процессе подготовки и во время чрезвычайных ситуаций.

после землетрясения в 2005 г. в качестве временного учреждения при кабинете премьер-министра. В задачи этого управления входило осуществление раннего восстановления и долгосрочной реконструкции, при этом основное внимание мандат уделяет долгосрочным целям.

В задачи УРВПЗ входили стратегическое планирование, мобилизация ресурсов, координация работы различных заинтересованных сторон и мониторинг мероприятий по реконструкции и восстановлению в регионах, пострадавших от землетрясения. УРВПЗ было создано в связи с очевидной потребностью в центральном контролирующем органе для координации работы широкого круга участников реконструкции. В состав этих участников входили многосторонние и двусторонние доноры, международные НПО, гражданское общество и правительственные учреждения. Предполагалось, что участие многочисленных ведомств по контролю за восстановлением приведет к отсутствию порядка и субординации. Таким образом, концентрация некоторых функций в едином назначенном ведомстве представлялась необходимым условием.

Четкая законодательная политика в отношении процесса восстановления частной собственности

ЧС могут иметь тяжелые последствия для частной собственности, включая жилье и объекты производственно-коммерческого назначения. Для того, чтобы ведущее ведомство(а) могло(ли) действовать эффективно, требуется абсолютная правовая ясность в вопросах восстановления частного сектора. Необходимо рассмотреть ответственность ведущего ведомств(а) в отношении ремонта или восстановления объектов в частном секторе. Особенно остро этот вопрос стоит в жилищном секторе.

Результат 12. Организации с четкими целями и полномочиями

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительствам необходимо предоставлять четкие институциональные полномочия, которые определяют роль каждого учреждения и устанавливают рамки ответственности различных сторон, заинтересованных в восстановлении. Страны, которые сталкиваются с необходимостью восстановления после ЧС, часто оказываются неподготовленными к задачам такого масштаба. В первую очередь, для восстановления существуют серьезные требования в отношении финансов, инфраструктуры и ресурсов.	Уделяется должное внимание всему уничтоженному /поврежденному имуществу; основное внимание сосредоточено на восстановлении.	**Ведущее ведомство:** государственные и местные органы законодательной власти

Набор персонала для выполнения задач по восстановлению

Правительства некоторых пострадавших стран не в состоянии справиться с возросшими профессиональными и техническими требованиями для восстановления как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане. Для руководства программными мероприятиями правительства стран могут задействовать опыт и знания извне. Задачи поиска и набора кадров должны быть интегрированы в институциональные рамки восстановления.

Кадровые потребности в ближайшей перспективе

- **Профессиональные, административные и узкоспециальные навыки кадровых ресурсов могут быть усилены за счет целевой политики в области занятости**. Как говорилось выше, в некоторых случаях формируется новое ведущее ведомство. В других случаях ответственным за восстановление назначается существующее учреждение. В обоих случаях существует потребность в усилении кадрового потенциала за счет набора новых сотрудников, в том числе обладающих специальными навыками. Одним из вариантов является привлечение опытного персонала из других источников, таких как отраслевые департаменты, агентства по оказанию гуманитарной помощи, частный сектор внутри страны и за рубежом, гражданское общество и международные агентства. Сотрудники могут быть введены в штат ведущего ведомства путем прикомандирования или посредством других специальных механизмов (возможно временных).
- **Существенные преимущества возникают при формировании рабочих групп по восстановлению, которые имеют хорошие связи с широким кругом заинтересованных сторон.** За счет привлечения экспертов из местных или международных агентств или неправительственных организаций, обладающих соответствующим опытом, ведущее ведомство может использовать передовые мировые практики в своих усилиях по восстановлению.

Вставка 3.5 Процедуры набора персонала на случай увеличения рабочей нагрузки

Как часть программы реагирования на ЧС в США были разработаны процедуры набора персонала на случай увеличения рабочей нагрузки, которые определяют процесс набора кадров для соответствующих департаментов.

Долгосрочные требования к кадровым ресурсам

Для долгосрочного кадрового обеспечения должны использоваться ресурсы агентств по долгосрочному развитию. Увеличение численности профессионалов и технических экспертов для участия в восстановлении может быть рациональным решением только в первые годы восстановления после ЧС. В целях обеспечения последующей передачи портфеля дел по восстановлению агентствам по развитию, ведущее ведомство может нанять сотрудников по вопросам взаимодействия и группы наблюдения за переходным процессом из этих агентств еще на ранней стадии планирования. Эти сотрудники могут с самого начала принимать участие в работе в качестве партнеров по планированию восстановления. Задача комбинирования краткосрочных и долгосрочных потребностей в персонале требует от ведущего ведомства обратить внимание на потенциал и потребности отраслевых министерств.

Результат 13. Организации с четкими целями и полномочиями

	Процесс	Результат	Участники
1	Учреждение, назначенное для руководства процессами реконструкции, нуждается в укреплении кадрового потенциала за счет привлечения специалистов из государственного и частного секторов и гражданского общества.	Набор необходимого профессионального и технического персонала	**Ведущее ведомство:** Назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления

	Как правило, ключевые навыки требуются для: • Планирования и программирования • Закупок • Управления контрактами • Финансового менеджмента • Смягчения последствий ЧС • Инспекции рисков • Решения технических / инженерных вопросов • Мониторинга и оценки • Муниципального управления • Социальной безопасности • Обеспечения гендерного участия		

Обеспечение участия населения

Участие населения является залогом успешного процессе восстановления

Принципиальным источником ресурсов для восстановления являются сами пострадавшие люди и их знания и опыт. Пострадавшее население необходимо привлекать к участию и консультациям в процессе проведения оценки, определения проблем и потребностей, поиска решений и реализации проектов, а также получения обратной связи. Руководство отвечает за обеспечение такого участия, создание необходимых механизмов и работу в тесном сотрудничестве с гражданским обществом и неправительственными организациями, с тем чтобы мнения людей были услышаны.

Участие населения также предусматривает участие маргинализированных слоев населения, например женщин, престарелых, инвалидов и представителей определённых социальных классов, каст и этнических групп, в процессе принятия решений.

Использование местных знаний и опыта в процессе восстановления и обеспечение активного участия населения являются эффективными средствами для достижения долгосрочных результатов в восстановлении, а также гарантией того, что восстановление отвечает реальным потребностям и предлагает устойчивые пути развития.

Вставка 3.6 Привлечение общин и использование местных трудовых ресурсов

Йемен, тропический шторм, 2008 г.

После тропического шторма в 2008 г. в Йемене был создан Фонд реконструкции и восстановления (ФРВ). В состав исполнительного руководства фонда вошли различные технические эксперты, инженеры и юристы из частного сектора, плюс лица, у которых имелся опыт работы с органами местного самоуправления в г. Хардрамут и Аль-Махара. Участие этих лиц было необходимо для построения рабочих отношений между гражданами и фондом.

Инженеры и строительные бригады были набраны из числа местных жителей, поскольку у них был опыт и навыки использования местных материалов и методов работы, включая строительство из глины.

Предоставление рабочих мест жителям пострадавших районов для реализации трудоемких проектов оказалось успешным. Это позволило местным общинам, в частности пострадавшим от ЧС людям, участвовать в восстановлении своих жилищ, а также в реализации инфраструктурных проектов. Использование в ходе реконструкции местных материалов и рабочей силы, отвечающих местным традициям, стимулировало участие местных предпринимателей в программах по реконструкции, что, в свою очередь, послужило стимулом к развитию местной экономики.

Гражданское общество и неправительственные организации могут обеспечить участие населения

Гражданское общество и неправительственные организации часто имеют хорошие связи в пострадавших сообществах и благодаря этому могут играть формальную роль в обеспечении участия населения в восстановительных работах. Участие гражданского общества и НПО в планировании и осуществлении восстановления после ЧС на самом раннем этапе дает возможность использовать их знания и связи. Как упоминалось ранее, назначение лидеров гражданского общества, пользующихся уважением, для участия в формировании политики и механизмов координации необходимо для успешного восстановления. Эти назначения также могут быть частью усилий, направленных на обеспечение широкого социального и гендерного участия в процессе восстановления.

Важную роль в реализации проектов играют НПО. Во многих случаях государственные органы используют в качестве субподрядчиков НПО, членами которых являются представители пострадавших сообществ. Между правительством и НПО могут быть заключены проектные соглашения, с тем чтобы обеспечить прозрачность и справедливость в ходе реализации.

Роль частного сектора

Государственному и частному секторам выгодно взаимное сотрудничество в вопросах восстановления

Частный сектор может содействовать восстановлению после ЧС во многих сферах. Он берет на себя значительную часть расходов на восстановление и реконструкцию. Частные предприятия проектируют новые строения и объекты инфраструктуры, осуществляют поставки материалов для реконструкции и принимают непосредственное участие в строительстве. Для обеспечения роста национальной и региональных экономик и восстановления по принципу «лучше, чем было», необходимо поощрять участие частного сектора в планировании и реализации восстановления.

Частный сектор выполняет три основных функции в восстановлении после ЧС:

1. Поставщики товаров и услуг, участвующие в хозяйственных сделках
2. Местные организации, представляющие долгосрочные интересы населения
3. Доноры товаров, услуг и специальных знаний.

Формальные отношения, которые связывают частные предприятия с официальными организациями по оказанию гуманитарной помощи и восстановлению в форме государственно-частного партнерства (ГЧП), имеют большую важность. Необходимо всячески укреплять ГЧП, и начинать строить отношения задолго до ЧС.

Преимущества ГЧП включают:

- ГЧП повышают способность как государственного, так и частного секторов к восстановлению после понесенных финансовых убытков; утраты доли рынка; повреждений инфраструктуры, оборудования, товаров или прекращения хозяйственной деятельности за счет мобилизации ресурсов и сил, а также обеспечения готовности к сотрудничеству на взаимовыгодных условиях.
- ГЧП облегчают работу правительства по обеспечению соблюдения законодательства и охране правопорядке. ГЧП может усилить контроль над коррупцией, которая остается одним из главных рисков, вызывающих ЧС.
- ГЧП укрепляет социальные связи между членами сообщества, местными государственными органами и деловой общественностью.

Профессиональные ассоциации могут предоставлять экспертные консультации по вопросам планирования восстановления

Экспертные и отраслевые ассоциации, такие как ассоциации инженеров, фермеров и преподавателей, могут служить в качестве координационных центров для предоставления экспертных заключений по вопросам планирования восстановления и реконструкции. Данные организации часто обладают неформальными (неподтвержденными) знаниями о подрядчиках и соответствующих отраслях. Экспертные и отраслевые ассоциации могут проводить оценку конкурсных и контрактных предложений и выполнять другую работу, для которой необходимы обширные отраслевые знания. В отношении тендеров ассоциации могут обеспечить более высокую прозрачность и справедливость процесса отбора конкурсных заявок. Оба условия особенно важны в тех случаях, когда приток донорских денег приводит к острой конкуренции в борьбе за результаты тендера.

Результат 14. Программа восстановления, обеспечивающая совместное участие гражданского общества и частного сектора

	Процесс	Результат	Участники
1	Привлечение ресурсов, предлагаемых гражданским обществом, частным сектором и профессиональными ассоциациями для формулирования и реализации политики РКВ	Механизмы для обеспечения участия гражданского общества, частного сектора и профессиональных ассоциаций в восстановлении	**Ведущее ведомство:** Назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления **Прочие:** отраслевые министерства, структуры местных органов власти, гражданское общество, НПО, предприятия частного сектора

Координация на уровне правительства и реализация на местах

Необходимо определить видение и концепцию восстановления на самом высоком правительственном уровне для обеспечения поддержки проводимого курса и единой концепции реализации во всех одновременно осуществляемых проектах по реконструкции (см. Модуль 2). Рекомендуется выполнять поэтапное осуществление в соответствии с РКВ, которая обеспечивает баланс между национальными интересами и децентрализованной реализацией мероприятий. Непосредственная реализация программ должна проходить на местном уровне, как можно ближе к пострадавшему населению.

В задачи ведущего ведомства входит управление механизмами координации, гарантирующими последовательность применения политики и эффективную реализацию программ на региональном и местном уровнях. Ведущее ведомство контролирует работу исполнительных организаций в рамках координационного механизма.

Вставка 3.7 Многоуровневая координация и реализация на местах

После землетрясения в Пакистане в 2005 г. ведущее ведомство по реконструкции, Управление реконструкцией и восстановлением после землетрясений (ГУРВЗ), совместило задачи координации и реализации на местном уровне за счет создания специализированной многоуровневой структуры для поэтапной координации и осуществления программы.

- Совет ГУРВЗ выполнял руководящую роль, задавал стратегическое направление при формулировании политики и обеспечивал необходимое финансирование. Совет работал совместно с Комитетом ГУРВЗ, обеспечивающим реализацию утвержденных политических решений. Комитет также разрабатывал и осуществлял годовые планы, программы и проекты.
- Аналогичным образом, на уровне провинций совместно работали провинциальный руководящий комитет и провинциальное управление по реконструкции и восстановлению после землетрясений (ПУРВЗ). На местном уровне окружные консультативные комитеты по вопросам реконструкции обеспечивали контроль над выполнением рабочих планов окружных подразделений по реконструкции (ОПР) в рамках запланированных программных мероприятий.

- Национальное правительство обеспечивало реализацию программ на местном уровне путем выделения самостоятельных бюджетов ГУРВЗ, ПУРВЗ и ОПР. Независимые бюджеты позволили исполнительным организациям создавать и управлять своими собственными рабочими планами. Делегирование ответственности помогло обеспечить успешное планирование проектов на местных уровнях.

Ведущее ведомство обеспечивает участие всех заинтересованных в восстановлении сторон в работе координационного механизма

Так как НПО и частный сектор являются ключевыми участниками в процессе реализации восстановительных мероприятий, они должны принимать участие в работе координационных механизмов ведущего ведомства. Их участие помогает поддерживать определенный уровень согласованности между концептуальными рамками и многочисленными программами реконструкции, которые выполняются как собственными усилиями правительства, так и партнерскими организациями.

Результат 15. Децентрализованная реализация программ в соответствии с централизованной политикой и координация деятельности

	Процесс	Результат	Участники
1	Политика восстановления определяется на национальном уровне, но ее реализация осуществляется на местах.	Четкие структуры для реализации заданного политического курса восстановления	**Ведущее ведомство:** Государственное агентство по планированию, назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления **Прочие:** Отраслевые министерства

Роли международных агентств и партнеров по развитию

После ЧС правительство в первую очередь должно назначить или создать ведущее ведомство по восстановлению и реконструкции. Далее правительству необходимо обеспечить, чтобы выбранное учреждение обладало способностями и потенциалом для координации работы с партнерами и международными агентствами. Координация особенно необходима для работы с донорскими организациями, которые заинтересованы в участии в восстановлении и реконструкции.

Международные агентства, как правило, незамедлительно предлагают помощь после ЧС. Одним из общих требований многих доноров является предоставление правительством, получающим помощь, доказательств наличия механизмов строгого финансового контроля и отчетности. Безусловно, ЧС может нанести ущерб таким механизмам контроля за распределением помощи. Тем не менее доноры обязаны отчитываться перед своими учредителями за целевое использование средств, выделенных на восстановление после ЧС. Поэтому международные организации могут воздержаться от перевода средств на цели восстановления непосредственно в государственный бюджет пострадавшей страны. Вместо этого доноры могут предпочесть самостоятельное управление собственным финансированием восстановления параллельно с национальной системой[9].

Обеспечение совместного с международными партнерами участия в процессе восстановления под руководством правительства позволяет зарубежными участникам изучить специфику местных условий. Совместное участие также может способствовать принятию партнерами долгосрочных обязательств по отношению к проектам, которые они обязались финансировать и реализовывать. Однако долгосрочное участие партнеров не означает, что ведущее ведомство уступит часть своих полномочий по управлению программой восстановления международным агентствам и партнерам по развитию.

Благодаря четкому описанию роли международных агентств и партнеров по развитию на начальном этапе, правительство определяет оптимальные способы их участия в восстановлении. Далее правительство страны может разработать детальные инструкции в отношении участия, обязанностей и полномочий международных партнеров.

Результат 16. Эффективная интеграция международных агентств и партнеров по развитию			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Уточнить роль международных агентств и партнеров по развитию	Формальное закрепление роли международных агентств и партнеров по развитию; создание форумов по вопросам координации деятельности доноров	**Ведущее ведомство:** Назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления

Контрольный перечень (чек-лист)

Данный контрольный перечень (чек-лист) включает различные шаги по созданию эффективных институциональных механизмов для восстановления. Контрольный перечень не является исчерпывающим, а лишь описывает основные шаги, которым необходимо следовать.

Государственное агентство по планированию

- ❑ Принять решение о подходящих институциональных механизмах
- ❑ Обеспечить правовую поддержку, которая определит институциональные роли (функции) и обязанности
- ❑ Назначить ведущее ведомство по восстановлению
- ❑ Назначить эффективного руководителя процессами восстановления.

Ведущее ведомство по восстановлению

- ❑ Обеспечить преемственность между гуманитарной помощью и работой по восстановлению
- ❑ Уточнить роли международных организаций и партнеров по развитию
- ❑ Обеспечить координацию усилий по восстановлению между заинтересованными сторонами во всех секторах
- ❑ Привлечь к участию в процессе восстановления гражданское общество, частный сектор, общины и НПО.
- ❑ Определить и обеспечить наличие необходимых кадровых ресурсов на весь период восстановления.

Ссылки

1 М. Арнольд и С. Бёртон, «Защита и улучшение положения уязвимых групп в процессе восстановления после чрезвычайных событий», Всемирная конференция по реконструкции, Всемирный банк, г. Вашингтон, округ Колумбия, 2011, 210-40

2 См. Тематическое исследование, Пакистан, Руководство по РКВ, том 2, Всемирный банк, г. Вашингтон, округ Колумбия, готовится к публикации.

3 В идеале выбор ведущего ведомства и прочих институциональных механизмов для подготовки к будущим ЧС должен производиться заранее. См. Модуль 6, Укрепление восстановительных систем в центральных и местных органах власти.

4 Управление реконструкцией и восстановлением после землетрясений (УРВЗ) в Пакистане было создано как временный орган при Секретариате премьер-министра. См. Пакистан, тематическое исследование, Руководство по РКВ, том 2, Всемирный банк, г. Вашингтон, округ Колумбия, готовится к публикации.

5 См. Подробности в разделе Мониторинг и оценка.

6 См. Тематические страновые исследования, Пакистан и Йемен, Руководство по РКВ, том 2, Всемирный банк, г. Вашингтон, округ Колумбия, готовится к публикации.

7 Как правило, отраслевые министерства и агентства по развитию.

8 Подробности о трех вариантах выбора ведущего ведомства по восстановлению после ЧС см. в разделе «Выбор подходящего ведущего ведомства».

9 См. Раздел «Финансирование процесса восстановления»

МОДУЛЬ 4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОГРАММ ВОССТАНОВЛЕНИЯ

В ходе восстановления после ЧС предстоит решить четыре основные финансовые задачи. К ним относятся быстрый подсчет экономической стоимости ЧС, разработка бюджетов для восстановления и реконструкции, определение источников финансирования и создание механизмов для управления финансовыми потоками и отслеживания денежных средств.

Эффективная практика финансового управления в период после ЧС характеризуется оперативным распределением средств и координацией финансовых ресурсов, а также использованием гибких источников финансирования.

Оперативное распределение. Задачи восстановления требуют быстрого реагирования. Действия предпринимаются в условиях острого дефицита времени и должны быть завершены в установленные сроки[1]. В отличие от обычных условий, высокий темп реализации восстановления предписывает довольно сжатые сроки для подготовки и утверждения проектов и осуществления закупок. Для оперативного (и в то же время прозрачного) распределения финансовых средств, выделенных на восстановление, могут применяться специальные разрешения или ускоренные процедуры.

Координация использования финансовых ресурсов. Часто в процессе восстановления участвуют многочисленные правительственные и неправительственные организации. Большое количество участников создает необходимость в координации со стороны ведущего ведомства. Существование множества заинтересованных сторон и доноров, выполняющих схожие задачи, требует применения различных координационных механизмов, с тем чтобы добиться соответствия между концепцией восстановления, запланированными мероприятиями и выделенными средствами. Такие механизмы особенно востребованы, когда значительная часть средств распределяется не правительством страны через госбюджет, а непосредственно донорами с использованием внебюджетных финансовых инструментов.

Гибкие источники финансирования. В период после ЧС условия меняются настолько быстро, что ревизия бюджетов в рамках обычного бюджетного цикла может привести к недопустимым задержкам. Правительство страны может иметь в своем распоряжении резервный фонд для быстрого реагирования на ЧС. Такие фонды отличаются гибкостью, необходимой для надлежащего реагирования, особенно в период непосредственно после ЧС. Объединенные фонды доноров под управлением доверительного управляющего также характеризуются достаточной гибкостью в выделении финансовых средств на определенные нужды восстановления, которые могут быть непривлекательными для двусторонних доноров или выходить за рамки государственного бюджета.

Вставка 4.1 Расчет затрат на финансирование реконструкции государственного и частного секторов в Йемене

Общая стоимость ущерба, нанесенного штормом и наводнениями в Йемене в октябре 2008 г., оценивалась в 1,638 миллионов долларов США. Эта сумма составляла 6 процентов от ВВП Йемена. Из этой суммы 402 миллиона долларов США составила величина ущерба в частном секторе.

Тайфун Хайян, произошедший на Филиппинах в 2013 году, причинил ущерб на сумму 2,9 миллиарда долларов США, что по оценкам составило 0,9 процента от ВВП страны. Стоимость ущерба инфраструктуре оценивалась в 218,18 миллионов долларов США, а прямые убытки составили 59,09 миллионов долларов США.

Рассмотрение вопросов финансирования восстановления начинается с разработки бюджета с учетом исходных условий, существовавших до ЧС, и макроэкономической ситуации. В зависимости от масштабов бедствия и потенциала национальной экономики, правительство может в основном полагаться на собственные ресурсы либо прибегнуть к использованию внешних источников финансирования. Последний вариант особенно практичен, если у правительства уже имеются предварительные договоренности о сотрудничестве с донорами и/или многосторонними агентствами. На рисунке 4.1 изображены элементы финансирования восстановления за счет различных источников средств, как внутренних, так и внешних. Ведущее ведомство должно обеспечить распределение финансовых средств в соответствии с национальными приоритетами в отношении восстановления, независимо от источника поступления.

Рисунок 4.1 Глобальный взгляд на финансирование в период после ЧС

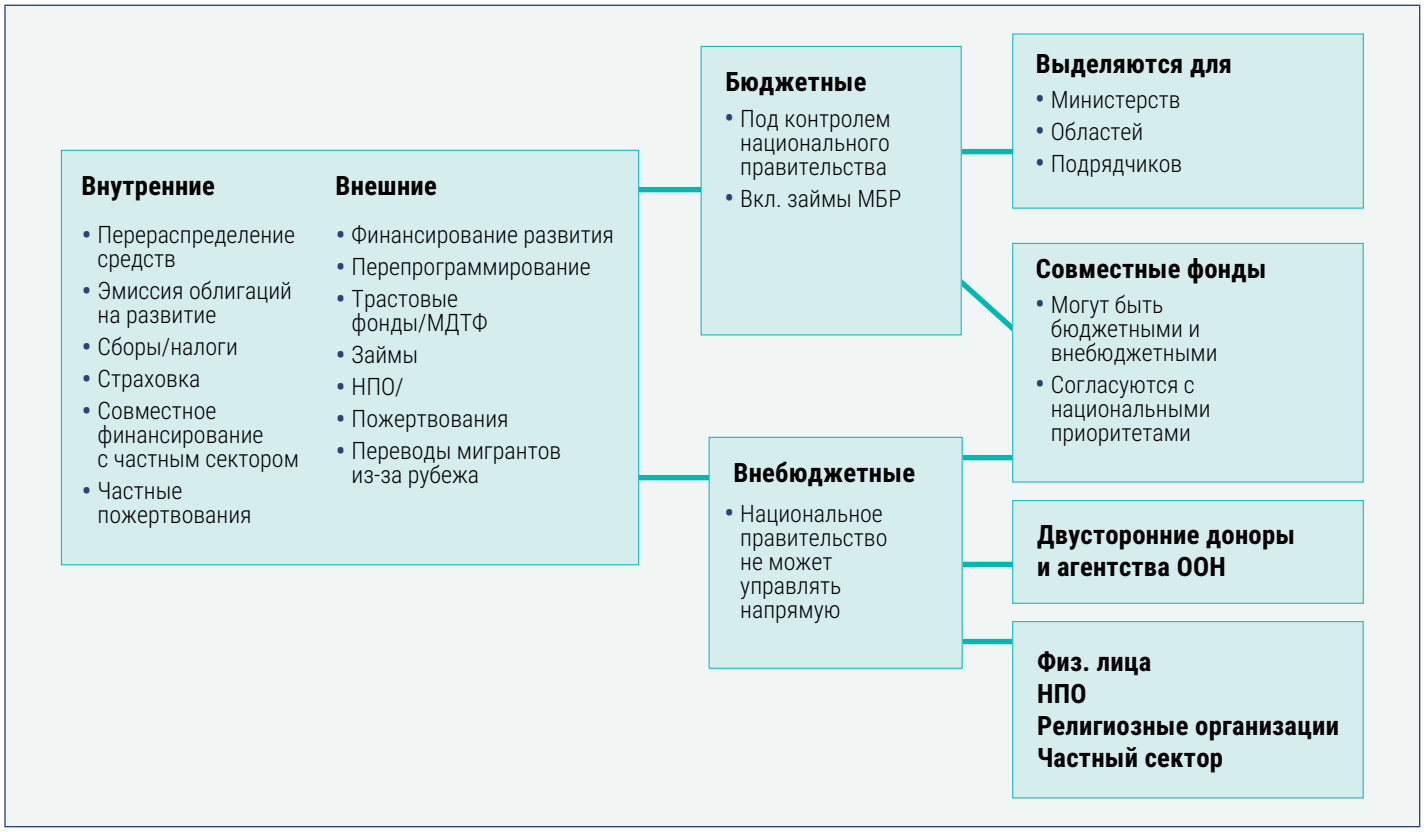


Рисунок 4.2 Ключевые элементы финансирования восстановления

Рассмотрение бюджета после ЧС

Стихийные бедствия имеют последствия для государственных финансов

ЧС требуют перераспределения ограниченных бюджетных средств и поиска дополнительных источников доходов. В то же время ЧС вызывают снижение бюджетных поступлений в связи с остановкой экономической деятельности. К последствиям ЧС относятся снижение производительности, рост инфляции, снижение покупательной способности и возможный спад торговой активности, импорта и экспорта. Все эти последствия влияют на объемы поступлений прямых и косвенных налогов.

Рассмотрение текущего бюджета после ЧС

При первоначальном рассмотрении бюджета следует сосредоточить внимание на неотложном выделении ресурсов на цели гуманитарной помощи. Последующие рассмотрения бюджета могут опираться на рекомендации ОУУП или аналогичной экспресс-оценки. Результаты анализа бюджета будут включать детальное описание последовательности, приоритетов, источников и способов финансирования и осуществления процесса восстановления и реконструкции. Уже на стадии реализации рамочной программы восстановления после ЧС ведущему ведомству следует анализировать бюджеты на предмет их расхождения с фактическими показателями.

Анализ пробелов в частном финансировании

Первая из двух сложностей при составлении бюджета на восстановление после ЧС состоит в определении сферы частичного пересечения государственного и частного финансирования. На рисунке 4.3 показаны сектора, где наблюдается такое пересечение. Вторая сложность состоит в выделении государственных средств на основные товары и блага в частном секторе, например на жилье. Население, пострадавшее от ЧС, может не иметь необходимых средств на восстановление жилья, которое необходимо для возвращения к нормальной жизни, при этом частное финансирование не всегда доступно в необходимом объеме.

Рисунок 4.3 Пересечение государственного и частного финансирования

	Общественные блага		**Частные блага**	
Государственное финансирование	Дороги	Школы	Жилищное строительство	
Государственно-частное партнерство	Железные дороги	Больницы		Источники средств к существованию
Частное финансирование	Больницы		Отели и рестораны	
		Школы		Жилищное строительство

Результат 17. Достаточный объем финансирования для восстановления			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	В первую очередь, национальные правительства и местные органы власти рассматривают вопросы о выделении бюджетных средств для оказания гуманитарной помощи на местах. Первоочередной обязанностью правительства является удовлетворение потребностей, вызванных ЧС. Правительства реагируют на ЧС путем пересмотра бюджета и определения приоритетов для восстановления. Многосторонние институты, двусторонние доноры, НПО и негосударственные организации предоставляют ресурсы. Возможно, потребуется разработка бюджетов на восстановление с нуля, чтобы работать за рамками обычных государственных или местных бюджетов для их быстрой реализации. Правительство принимает решения о том, какие мероприятия финансировать из бюджетных средств, а какие из внебюджетных.	Пересмотренные бюджеты выделяются, в первую очередь, для оказания гуманитарной помощи, а затем на восстановление.	**Ведущее ведомство:** Министерство финансов **Прочие:** Государственное агентство по планированию, отраслевые министерства, структуры местных органов власти, государственные технические агентства

Оценка последствий ЧС с целью мобилизации ресурсов

Ущерб инфраструктуре и имуществу оценивается, в первую очередь, в физическом выражении (количество, протяженность, площадь и т.д. в зависимости по ситуации) (Модуль 1). Затем величина ущерба определяется в денежном выражении и выражается как стоимость замещения по рыночным ценам, существовавшим до и после ЧС. Эта величина используется в качестве исходной. Дело в том, что при расчете стоимости восстановления принимаются во внимание дополнительные издержки. Они зависят от изменения цен после ЧС, усовершенствований для снижения рисков в будущем и применения принципа «лучше, чем было» в рамках программы по восстановлению. Дополнительные экономические убытки будут связаны с изменениями экономических потоков после ЧС. Изменения потоков происходят вплоть до полного восстановления экономики, что в некоторых случаях может занять от нескольких лет до десятилетия и дольше.

Мобилизация ресурсов

Мобилизация дополнительных ресурсов является непростой задачей при восстановлении после ЧС. По мере возможности восстановление не должно осуществляться в ущерб нормальным процессам развития. В зависимости от характера и масштабов ЧС финансирование восстановления может проходить за счет внутренних или внешних источников.

Внутреннее финансирование

К собственным ресурсам правительства после ЧС относятся:

- Перераспределение бюджетных статей от менее пострадавших секторов к больше пострадавшим.
- Эмиссия государственных облигаций на цели реконструкции или развития
- Взимание налогов или дополнительных сборов для восстановления
- Стимулирование частного сектора, с тем чтобы осуществлять совместное финансирование восстановления
- Добровольные пожертвования организаций гражданского общества и частных благотворителей
- Страховка

Необходимо отметить, что значительный вклад в финансирование восстановления осуществляет пострадавшее население. Доля государственного сектора в восстановлении может варьироваться в широких пределах. Она зависит от характера и масштабов ущерба, причиненного ЧС, а также от наличия государственной и частной соб-

ственности в пострадавших районах. В большинстве случаев, самым значительным вкладом в финансирование восстановления становятся личные средства граждан внутри страны и за рубежом. Такие источники финансирования, включая денежные переводы из-за рубежа, становятся все более существенными для реализации программ по восстановлению.

Вставка 4.2 Примеры финансирования из внутренних источников

Мозамбик, наводнения, 2000-2013 г.

В Мозамбике министерство финансов удерживает 10 процентов из бюджета каждого сектора и органов местного самоуправления для пополнения резерва на непредвиденные расходы, такие как ЧС. Если эти средства не использованы по назначению, они распределяются в последнем финансовом квартале. Кроме того, ежегодно правительство выделяет 3,5-4,0 млн. дол. на финансирование экстренных расходов в первые 72 часа после ЧС.

Филиппины, тайфун Йоланда, 2013 г.

На Филиппинах национальное правительство взяло на себя ответственность за финансирование большей части восстановления из государственного бюджета. Национальное правительство выделило средства органам местного самоуправления (ОМС) посредством механизма распределения внутренних доходов (РВД). Этот механизм предназначен для финансирования целей развития. Ограниченных средств фонда УРСБ/СРСБ было недостаточно для удовлетворения нужд ОМС.

Лаос, тайфуны и тропические штормы в 2009, 2011, 2013 г.

В Лаосе финансовые средства для гуманитарного реагирования и восстановления выделялись из Национального фонда ЧС, Национального резервного фонда на случаи непредвиденных ситуаций, и Государственного накопительного фонда. Национальный фонд ЧС используется для финансирования широкого круга мероприятий - от распространения стратегий, планов и законов и оказания помощи СМИ до проведения оценки ущерба и убытков, оказания гуманитарной помощи жертвам ЧС и восстановления экономико-социальной инфраструктуры. Национальный резервный фонд на случаи непредвиденных ситуаций ежегодно выделяет около 100 млрд. кип (12,5 млн. дол. США) для финансирования планов восстановления, разработанных областными органами самоуправления. Государственный накопительный фонд формируется за счет ежегодных отчислений в размере 3% из общего государственного бюджета, а распределение средств из этого фонда требует одобрения со стороны правительства.

Внешние/международные источники финансирования

Внешние источники финансирования программ восстановления после ЧС могут формироваться за счет средств многосторонних банков развития, региональных банков развития, двусторонних партнеров по развитию, международных НПО, частных благотворителей и благотворительных организаций, денежных переводов мигрантов и, в последнее время, социальных сетей.

Часто используемыми методами для получения доступа к внешним или международным источникам финансирования являются международные призывы и конференции донорских организаций.

Обращения к международному сообществу. С помощью призывов к международному сообществу могут быть мобилизованы национальные, региональные и международные системы гуманитарной помощи для реагирования на крупномасштабные ЧС, требующие общесистемных мер реагирования в условиях гуманитарного кризиса. После первого обращения обычно передается повторный призыв, в котором детально описываются потребности в восстановлении.

Конференции донорских организаций. Конференция международных донорских организаций может быть организована правительством или международным сообществом в кратчайшие сроки, лучше всего в течение первых

Вставка 4.3 Успешная конференция доноров после землетрясения в Пакистане

Успех конференции доноров после землетрясения в Пакистане в 2005 г. был достигнут благодаря заранее продуманной стратегии реализации программы восстановления, которая снизила обеспокоенность доноров в отношении финансовой прозрачности и устойчивости восстановления.

Четыре аспекта правительственной презентации на Конференции доноров включали:

- **План реализации.** Основан на результатах ОУУП, в которой правительство определило сектора, нуждающиеся в восстановлении.
- **Механизмы реализации.** Правительство разработало стратегию реализации восстановления на основе ОУУП, в которой предполагалось создание исполнительных организаций на федеральном и региональном уровнях.
- **Механизм координации.** Учитывая масштаб требуемого восстановления, внимание было уделено тому, насколько восстановление будет отвечать координационным требованиям. Эффективные механизмы координации имели решающее значение для доноров, которые обычно сталкиваются с рядом проблем в ходе координации вопросов с правительствами.
- **Использование принципа СРСБ.** Снижение рисков ЧС было принято ранее в качестве одного из ключевых руководящих принципов при восстановлении.

трех месяцев после крупномасштабной или сложной ЧС. Проведение донорских конференций является эффективным и последовательным способом привлечения финансовых средств от правительств других стран для реализации мероприятий после ЧС. Доноры выделяют средства на гуманитарные нужды, а также долгосрочное восстановление и реконструкцию в соответствии со своими собственными стратегическими приоритетами.

Международные финансовые институты. Международные финансовые институты (МФИ), такие как Всемирный банк и региональные банки развития (включая Межамериканский банк развития и Азиатский банк развития), все чаще участвуют в предоставлении развивающимся странам кредитных и некредитных услуг для восстановления после ЧС. Финансовая помощь, как правило, предоставляется в виде льготных кредитов и используется на восстановление физических объектов, включая частное жилье. Некредитная помощь МФИ включает оценку ущерба и убытков, консультации и другие формы технической помощи.

Проведение совместных оценок стало важным механизмом взаимодействия с другими донорами и обеспечения того, что потребности заемщика удовлетворяются без разного рода накладок. В последнее время почти во всех случаях крупных бедствий МФИ выступали как один из важнейших источников финансовой помощи на восстановление[3].

Координация и распределение финансовых ресурсов

Управление потоками денежных средств и их эффективное использование являются сложными задачами в условиях ЧС. Фактическое распределение финансов происходит посредством составления бюджетов. На рисунке 4.4 показаны различные временные рамки для распределения финансовых ресурсов. Как правило, расходы на реконструкцию будут высокими в среднесрочном и долгосрочном плане по мере восстановления уничтоженной или поврежденной инфраструктуры.

Рисунок 4.4 Временные рамки для распределения ресурсов

Ретроспективное финансирование	Краткосрочное	Среднесрочное	Долгосрочное
Бюджет на непредвиденные расходы			
Донорская помощь (гуманитарная)			
Перераспределение годового бюджета			
Внешние займы			
Переориентация бюджета капитальных затрат			
Донорская помощь (реконструкция)			
Увеличение налогов			

Источник: Адаптированный вариант, «Развитие финансирования и страхования рисков ЧС в государствах-членах АСЕАН: Рамки и варианты реализации», Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Джакарта, 2012

Внебюджетные финансовые средства, поступающие от частного сектора и неправительственных организаций, имеют критическую важность для восстановления. Во многих случаях государственного финансирования бывает недостаточно. Программный подход может помочь в вопросах координации финансовых источников, обеспечить взаимосвязь между различными источниками финансирования и позволит избежать выделения средств на дублирующие друг друга мероприятия. Например, средства из негосударственных источников могут быть направлены на восстановление конкретного сектора или региона. Финансовые средства неправительственных организаций могут быть направлены на удовлетворение социальных потребностей.

Государственные системы управления финансами

Важным шагом для достижения задач, связанных с восстановлением, является создание финансовых систем, которые используются для выделения и перевода денежных средств от одного правительственного уровня на другой, распределения средств среди пострадавшего населения, а также для управления поступающими извне ресурсами.

В случае крупномасштабных ЧС может иметь место значительный приток внешних ресурсов. Поэтому финансирование программ восстановления, скорее всего, будет осуществляться как за счет государственного бюджета, так и из внебюджетных источников.

Результат 18. Функциональные финансовые системы для выполнения задач по восстановлению

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительству рекомендуется, по возможности, принять политическое решение в верхах для создания финансовых систем на уровне проектов как можно раньше. Всестороннее финансовое планирование и создание финансовых структур для управления денежными поступлениями из внешних источников сразу после ЧС может способствовать расширению международного участия и укреплению уверенности в плане восстановления.[4]	Финансовая система, утвержденная на самом высоком политическом уровне и способная принять притоки капитала.	**Ведущее ведомство:** Министерство финансов при поддержке на самом высоком политическом уровне
2	Правительству понадобится перевести финансовые средства или наличные деньги (а) местным органам власти; и/или (б) неправительственным организациям, общинам, домохозяйствам и физическим лицам. Децентрализованная реализация этой задачи ускоряет процесс восстановления и с большей вероятностью отвечает фактическим потребностям пострадавших общин.	Создание процедур для обмена результатами оценок с исполнительными организациями; определение способов мониторинга и проведения аудиторских проверок в отношении денежных переводов и их целевого использования	**Ведущее ведомство:** Министерство финансов / ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления / отраслевые министерства

Вопрос о том, будет ли часть внешнего финансирования проходить через государственные бюджетные системы, зависит от ряда факторов. Для максимизации отдачи от внутреннего и внешнего финансирования международное сообщество все чаще рекомендует использовать бюджетные системы и другие системы управления государственными финансами (УГФ). Принципы, которым подчиняется выделение помощи на цели развития, действуют и в контексте восстановления. Однако ключевым условием для УГФ является гибкость правительства и доноров. Дело в том, что даже при условии применения основных принципов доверительного управления, финансирование программ восстановления имеет фундаментальные отличия от обычного финансирования задач развития.

Усилия, направленные на поддержку и укрепление национальной системы УГФ, могут принимать во внимание следующее:

- Потенциал институтов и бюджетных систем, а также возможности их укрепления
- Масштаб международной помощи и координация помощи
- Размер бюджетных средств, предназначенных для оказания помощи, по сравнению с внебюджетными до ЧС
- Количество институциональных уровней, участвующих в цикле УГФ
- Механизмы финансирования чрезвычайной помощи и долгосрочного восстановления
- Характер реагирования на ЧС и механизмы реализации (включая закупки и материально-техническое обеспечение)
- Ответственность доверенных лиц и борьба с коррупцией.

Вставка 4.4 Донорская помощь: Бюджетный механизм

После наводнений и циклонов в Мозамбике в 2000 г и в 2009 г. система управления финансами в государственном секторе успешно использовала средства доноров с обеспечением должного уровня подотчетности и прозрачности без образования целевого фонда донорской помощи. Для управления восстановлением после наводнений и циклонов 2000 и 2001 г. правительство запустило программу восстановления после ЧС при поддержке внешних доноров и осуществляло управление программой в основном через национальную бюджетную систему. Программа работала без использования многочисленных сложных механизмов, одновременно укрепляя механизмы государственной отчетности и обеспечения прозрачности.

Вместо использования целевых фондов финансовые средства направлялись через государственный бюджет, тем самым передав правительству полную ответственность за расходование средств. Распределение финансовых средств через государственную систему означает, что программа восстановления будет полностью интегрирована в систему управления государственными финансами.

Многосторонние донорские целевые фонды (МДТФ)

Во многих странах, пострадавших от крупномасштабных ЧС, для управления и координации донорских средств в соответствии с государственными приоритетами были организованы многосторонние целевые фонды (МДТФ). МДТФ предоставляют собой удобный инструмент для консолидации донорских ресурсов без создания многочисленных банковских счетов и программ.

Расходы, финансируемые из МДТФ, инициируются, планируются и осуществляются главным образом правительством страны. Распределение фондов утверждается руководящим комитетом, в который входят представители правительства, доноров и гражданского общества. Роль попечителя фонда — следить за тем, чтобы деньги распределялись, учитывались и расходовались в соответствии с задачами, конкретными результатами и требованиями в отношении прозрачности процедур. Пока принимаются решения о распределении средств, на остаточную сумму в фонде начисляются проценты. Азиатский банк развития (АБР), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирный банк выполняли роли как попечителей, так и администраторов таких объединенных фондов. Данный процесс поможет избежать раздробленности оказываемой помощи за счет создания единого форума для политического диалога и координации помощи между донорами и правительством.

Результат 19. Укрепление управления государственными финансами

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительству рекомендуется укреплять и/или создавать эффективные механизмы УГФ. Эти механизмы должны соответствовать местному потенциалу и уровню фидуциарного риска. Согласно принципу «лучше, чем было», в процессе восстановления следует сосредоточить внимание на развитии государственной собственности и потенциала.	Политика, которая укрепляет и создает эффективные механизмы УГФ.	**Ведущее ведомство:** Министерство финансов / Национальное ревизионное управление

2	Создание МДТФ может стать эффективным инструментом для координации, управления рисками и информационными потоками. Целевой фонд позволяет донорам сообща решать ключевые приоритетные задачи.	Модель управления ресурсами, созданная двусторонними и многосторонними донорами	**Ведущее ведомство:** Национальное правительство **Вспомогательные учреждения:** Банки развития и ООН

Аудит, мониторинг и контроль

Наиболее уместная система мониторинга зависит от масштабов ЧС, количества участников, занятых освоением выделенных на восстановление средств, и существующего потенциала национального ведомства, ответственного за контроль. Ключевыми показателями системы финансового Мониторинга и оценки (МиО) является своевременное и всестороннее определение:

- Выделенных и освоенных финансовых средств из всех источников: внутренних, международных, государственных и частных
- Прогресса восстановления
- Социального и экономического воздействия

Аудит и контроль планируются на трех уровнях. На самом высоком уровне осуществляется мониторинг общей программы восстановления. Мониторинг на программном уровне берет за основу мониторинг отдельного сектора, где консолидируется отчетность по сектору. На самом низком уровне осуществляется мониторинг индивидуальных проектов. Система аудита и мониторинга должна быть построена таким образом, чтобы включать все три уровня. Специальные дополнительные системы могут потребоваться для наблюдения за входящими денежными потоками, их использованием и результатами финансирования программ восстановления.

Надежность государственного бюджета для целей восстановления определяется предоставлением обещанных ресурсов для восстановления и их целевым использованием в запланированные сроки. Подотчетность плана по восстановлению перед пострадавшим населением и источниками финансирования является критически важным условием. Во многих случаях для обеспечения требований подотчетности правительству рекомендуется привлечь в качестве третьей стороны независимого аудитора.

Кроме того, необходимо проведение как внутреннего, так и внешнего аудита, поскольку каждый из них выполняет разные задачи. В целом параметры внешних аудиторских проверок довольно четкие, тогда как параметры внутреннего аудита более размыты. Внешние аудиторские проверки сосредоточены на факте завершения определенного события (на основе финансовых отчетов) и задают вопрос: «Что пошло не так в управлении расходами на восстановление?» Внутренние аудиторские проверки сконцентрированы на текущих процессах и оценивают уровень рисков и контроля задавая вопрос: «Что может пойти не так в управлении финансированием восстановления на различных уровнях?»

Правительство должно обеспечить, чтобы ресурсы использовались по назначению. Спонсоры программ по восстановлению, вероятно, потребуют гарантии того, что ресурсы распределяются эффективно, и конкретные сектора и подсектора получают финансирование в полном объеме. Поэтому очень важно отслеживать расходы, выделенные на восстановление. Отслеживание расходов является непростой задачей, поскольку существуют различные источники финансирования и каналы распределения средств. Однако чрезвычайно важно создать систему контроля на самом раннем этапе для обеспечения целевого использования финансовых средств. Система контроля должна охватывать потоки денежной помощи как на уровне сектора, так и на проектном уровне. Эффективная система контроля должна обеспечивать отслеживание многочисленных финансовых потоков, включая государственные источники, донорские средства (бюджетные и внебюджетные), пожертвования от частного сектора и источники НПО.

Результат 20. Надлежащие мониторинг и контроль над расходами			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Правительству необходимо создать механизмы контроля за выделенными средствами, которые помогут координировать и распределять ресурсы в рамках центральной программы.	Механизмы финансового контроля, повышающие уверенность в том, что средства, выделенные на цели восстановления, используются по прямому назначению.	**Ведущее ведомство:** Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления / Министерство финансов / Национальное контрольно-ревизионное управление
2	Правительство обеспечивает проведение эффективных внутренних и внешних аудиторских проверок проектов.		

Контрольный перечень (чек-лист)

Данный перечень включает финансовые вопросы, в том числе рассмотрение бюджета и мобилизацию ресурсов для обеспечения надлежащего контроля за использованием выделенных финансовых средств. Контрольный перечень не является исчерпывающим, а лишь перечисляет основные шаги, которые следует предпринять в отношении мобилизации и управления ресурсами.

Министерство финансов / Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления

- ❑ Провести анализ пробелов в финансировании и рассмотреть бюджет
- ❑ Определить внутренние источники финансирования.
- ❑ Определить внешние источники финансирования.
- ❑ Организовать обращение к международному сообществу или конференцию донорских организаций для получения доступа к международному финансированию.
- ❑ Определить механизм управления входящими потоками денежных средств. В особенности, финансовые системы, которые распределяют финансовые средства между различными уровнями государственного управления, или напрямую пострадавшим сообществам, либо системы, управляющие внешними ресурсами.
- ❑ Выделять и координировать финансовые средства.
- ❑ Создать систему контроля за использованием выделенных средств
- ❑ Укрепить систему управления государственными финансами.
- ❑ Привлечь внешние аудиторские службы в качестве третьей стороны.

Ссылки

1 Подробную информацию о проведении ОУУП см. в Руководстве по оценке ущерба, убытков и потребностей после ЧС, том. А, ЕС/ОН/ВБ, 2013

2 http://sheltercentre.org/sites/default/files/transitional_settlement_and_reconstruction_after_natural_disasters_0.pdf

3 См. подробности о проведении общего мониторинга в Модуле 5, «Механизмы реализации и управление восстановлением» данного Руководства по РКВ.

4 М. Лочателли, «Надлежащий внутренний контроль и независимость аудиторов», CPA Journal, 2002

МОДУЛЬ 5. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕМ

Рамочная концепция восстановления, учреждения, принимающие участие в работе, и финансирование обсуждаются в более ранних главах. Однако все вышеперечисленное не будет иметь особого значения, если программы восстановления не будут своевременно реализованы и не изменят к лучшему жизнь населения, пострадавшего от чрезвычайной ситуации.

Механизмы координации

В контексте реализации программы восстановления координация означает применение различных инструментов в целях обеспечения всесторонней поддержки политики и программ восстановления. Координация также включает распределение ответственности за различные сферы восстановления между государственными и негосударственными ведомствами в соответствии со сферами их компетенции.

Координация объединяет большое количество партнеров и заинтересованных сторон для оказания поддержки в реализации программы восстановления. Рост численности участников процесса приводит к объединению ресурсов, новым инициативам, инновациям и улучшениям качества и скорости реализации. Вовлечение различных сторон в процесс реализации придает восстановлению больше прозрачности и обеспечивает коллективный характер процесса. Один из подходов к координации предусматривает использование существующих кластерных групп гуманитарных организаций (Модуль 3). Организационный потенциал кластеров может помочь в дальнейшей координации результатов мониторинга и действующих проектов на стадии восстановления.

Координация может быть вертикальной и горизонтальной. Когда выполняющая мероприятия организация взаимодействует с национальным правительством и местной администрацией, речь идет о вертикальной координации. В случаях, когда та же группа начинает работать с частным сектором, неправительственными организациями (НПО) и организациями гражданского общества (ОГО) над распределением сфер ответственности и максимальным использованием ресурсов в ходе реализации, имеет место горизонтальная координация.

В зависимости от вида координации и заинтересованных сторон можно использовать ряд механизмов координации. Механизмы координации на каждом уровне процесса принятия решений, планирования и реализации полезны для достижения консенсуса и разрешении конфликтов и споров. Ниже приведены некоторые примеры рабочих механизмов координации, которые можно внедрить для поддержки процесса восстановления[1]:

- **Рабочая группа / наделенный полномочиями комитет.** Для разработки политики / программы восстановления может быть создана рабочая группа на высоком уровне правительства, состоящая из высокопоставленных политиков, управленцев и профессиональных экспертов, .
- **Координация с донорами.** Координацию может осуществлять ведущее ведомство, которое может назначать доноров ответственными за отдельные сектора или проекты.
- **Координационный комитет НПО.** Правительство может учредить комитет на субнациональном / местном уровне для поддержки участия НПО в программе восстановления. В рамках комитета НПО проводит встречи с представителями правительства и решает программные вопросы. Комитет также оказывает НПО необходимую поддержку и одобряет реализацию.
- **Комитет по управлению проектами на местном уровне.** Данный комитет может состоять из представителей местных органов власти, НПО и представителей пострадавших сообществ. На этом уровне может обсуждаться ряд вопросов местного значения, связанных с процессом восстановления.

Стандартные процедуры реализации

Может возникнуть необходимость упрощения действующих процедур утверждения проектов, закупок, отчетности и укомплектования штата в стране в целях удовлетворения срочных потребностей в восстановлении. Зачастую проекты по восстановлению тормозятся по причине затяжных бюрократических процедур утверждения проекта и закупок. Даже при наличии ускоренных процессов утверждения иногда ответственные должностные лица неохотно идут на использование таких процедур [почему?]. Полномочия, предоставленные правительством ведущему ведомству, ответственному за процесс восстановления, могут играть важную роль для внедрения упрощенных процедур и процессов во всех секторах и среди всех лиц в целях скорейшей реализации.

Установление стандартов реконструкции

В Модуле 2 детально объяснены ключевые задачи политики восстановления после ЧС, в частности:

1. Концепция восстановления объектов по принципу «лучше, чем было».
2. Преобразование неблагоприятных условий в новые возможности.
3. Восстановление с учетом интересов малообеспеченных слоев населения.

Во время разработки рамочной концепции восстановления правительству необходимо сформулировать руководящие принципы восстановления с учетом вышеуказанных трех ключевых принципов политики восстановления. По мере перехода процесса восстановления к фазе реализации руководящие принципы должны быть преобразованы в практические стандарты восстановления и реконструкции. Местные заинтересованные лица со стороны правительства и гражданского общества, включая НПО и частный сектор, могут наладить сотрудничество для более детальной разработки таких стандартов.

Стандарты реконструкции

Стандарты реконструкции зависят от сектора и характера чрезвычайной ситуации. Кроме того, такие стандарты должны быть детализированы намного раньше процесса фактической реализации. К примеру, после землетрясения реконструкция должна соответствовать рабочим стандартам сейсмической устойчивости, качества, технологическим и экологическим стандартам. Другим примером могут быть требования к реконструкции школ, в соответствии с которыми все школы должны быть восстановлены таким образом, чтобы они могли служить в качестве убежища во время чрезвычайной ситуации. Стандарты реконструкции также могут содержать условия о предпочтительном использовании материалов местного производства и технического опыта и знаний местных специалистов.

Обеспечение соблюдения стандартов реконструкции во время фазы реализации является залогом устойчивого процесса восстановления. Для обеспечения соблюдения стандартов ведущее ведомство может создать группы по мониторингу процесса строительства для осуществления контроля за техническими аспектами вложенных ресурсов и полученных результатов. В дополнении к информированию соответствующих властей о любых некорректных шагах или несоблюдении стандартов исполнителями, ведущее ведомство может также оказать поддержку выполняющим работы организациям для корректировки существующих норм.

Результат 21. Стандарты реконструкции, применимые к соответствующим проектам			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Правительству необходимо разработать и внедрить стандарты реконструкции, соответствующие ключевым задачам политики восстановления	Проекты по восстановлению предусматривают устойчивость по отношению к любым чрезвычайным ситуациям, которые могут произойти в будущем	**Ведущее ведомство:** Ведущее ведомство / министерства, ответственные за восстановление **Прочие:** Местные органы власти

Децентрализованная реализация

Ведущее ведомство может осуществлять надзор за реализацией политики и координацией мероприятий по восстановлению, однако ответственность лучше всего делегировать на местный уровень (Модуль 3)[2]. Централизованная ответственность за реализацию политики в одном ведомстве может оказать негативное воздействие на мотивацию местных органов власти и других ведомств, которые рассчитывают, что им будет передан контроль над определенными аспектами восстановления и реконструкции. Решения по реализации мероприятий должны в максимальной степени приниматься теми, кто выполняет данные мероприятия. Принятие решений на местном уровне расширяет права исполнительных организаций и усиливает чувство ответственности пострадавшего населения за принятые решения.

Реализация политики на местном уровне также помогает сформировать чувство сопричастности в процессе восстановления в сообществе. Вовлечение отдельных лиц и сообществ на местах расширит их полномочия и предоставит им возможность самостоятельно найти решение местных проблем. Кроме того, реализация политики на местном уровне может сформировать, если необходимо, потенциал осуществляющих организаций в сфере управления как небольшими, так и масштабными проектами.

Результат 22. Процесс децентрализованной реализации			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Местные сообщества и неправительственные организации управляют реализацией проекта в целях обеспечения его соответствия потребностям пострадавших лиц	Проекты с руководящей ролью сообщества, которые соответствуют реальным потребностям	**Ведущее ведомство:** Местные органы власти / неправительственные реализующие организации / частный сектор

Мониторинг и оценка

Эффективные системы МиО помогают оценить прогресс в восстановительных работах, обеспечить соответствие концепциям и стратегиям восстановления в секторах и внедрить систему раннего оповещения для своевременной корректировки. МиО на постоянной основе важны для определения промежуточных корректирующих мер в процессе реализации, а также для внесения изменений и/или дополнений в стратегию, в частности, в ответ на комментарии и предложения сообщества относительно структуры и результатов проекта.

МиО позволяют:

- провести целостную оценку реализации рамочной концепции восстановления;

- по-новому оценить процесс реализации рамочной концепции восстановления;
- определить возможные улучшения;
- выработать конкретные, осуществимые, реалистичные и ориентированные на результат рекомендации;
- выполнить работу над ошибками.

В дополнение, результаты МиО позволяют внести значимый вклад в проведение периодических оценок, требуемых донорами для продолжения финансирования проектов.

Создание системы МиО предусматривает определение ряда факторов: что **именно** является предметом МиО (мероприятия и результаты), **когда** проводить мониторинг и оценку (сроки и периодичность), **как** проводить мониторинг и оценку (инструменты и индикаторы), **кто** проводит мониторинг и оценку, а также как следует использовать результаты. Эффективная система МиО процесса восстановления должна:

- отслеживать физический прогресс мероприятий по реконструкции;
- отслеживать результаты иных мероприятий по восстановлению, выходящих за сферу действия процесса реконструкции;
- предоставлять регулярную и всестороннюю информацию о распределении и освоении средств (государственных и частных);
- предоставлять данные для оценки экономического и социального воздействия программ по восстановлению;
- предоставлять данные для среднесрочного, основанного на результатах, обзора реализации процесса восстановления[3].

Необходим постоянный мониторинг

Мониторинг – это непрерывная деятельность, позволяющая проверить, выполняются ли мероприятия в соответствии с планом. Рекомендуется проводить мониторинг как результатов, так и мероприятий. Мониторинг результатов означает мониторинг соответствия задачам и приоритетам восстановления. В идеале, мониторинг результатов должен проводиться ежеквартально силами основной реализующей организации или под ее руководством.

Мониторинг результатов плюс отчетность и мониторинг мероприятий позволяют получить достоверные данные

В идеале мониторинг результатов должен выполняться параллельно с подготовкой отчетности и мониторингом мероприятий. Сочетание всех трех компонентов позволяет сформировать надежную базу данных и сделать вывод, насколько запланированные мероприятия и результаты соответствуют заявленной программе. Ведущее ведомство, ответственное за восстановление, может также осуществлять мониторинг результатов. Предпочтительно, чтобы мониторинг деятельности осуществляли все ведомства по своим соответствующим секторам и программам, а ведущее ведомство обрабатывало и систематизировало полученные результаты.

Результаты и система мониторинга результатов

Мониторинг конкретных результатов осуществляется с помощью системы мониторинга результатов (СМР). СМР определяет планы мониторинга и оценки, инструменты сбора данных и методологии определения индикаторов по всем промежуточным и конечным результатам. Как только СМР будет полностью разработана, она предоставит среднесрочный план МиО. В данном плане определяется периодичность, требования и методы мониторинга, оценки и отчетности как на более широком уровне, так и по каждому выбранному конечному результату.

Десять шагов для создания ориентированной на результаты системы МиО

Общераспространенные системы МиО, основанные на результатах, предусматривают выполнение 10 перечисленных ниже шагов. С некоторыми модификациями данные шаги могут быть применены в программах по восстановлению после чрезвычайных ситуаций в целях создания эффективных систем МиО.

1. Провести оценку готовности
2. Согласовать конечные результаты для проведения мониторинга и оценки
3. Отобрать основные индикаторы для мониторинга конечных результатов
4. Выявить исходные данные по показателям: спросите «Какова ситуация на сегодняшний день?»
5. Планировать улучшения: отобрать целевые результаты
6. Осуществлять мониторинг результатов
7. Провести оценку
8. Подготовить отчет о заключениях
9. Использовать заключения
10. Поддерживать в действии систему МиО в организации.

Для создания системы МиО, основанной на результатах, требуются специальные информационные системы управления (ИСУ). ИСУ – это цифровая система для хранения всей информации МиО и сведения воедино данных из различных источников.

Вставка 5.1. Население Мьянмы впервые принимает участие в оценке социального воздействия процесса восстановления

Совместная оценка после сильного циклона Наргис, проведенная в Мьянме в 2008 году – это первый случай, когда оценка социального воздействия бедствия была включена в официальную оценку ущерба и убытков.

В состав трехсторонней рабочей группы входили Ассоциация государств Юго-восточной Азии, Правительство Мьянмы и Соединенные Штаты Америки. После бедствия данная группа внедрила систему мониторинга, включавшую постоянный мониторинг социального воздействия циклона. Мониторинг был сфокусирован на трех аспектах: эффективность внешней помощи (включая потребности и недостатки, адресность и принятие решений, справедливость в распределении помощи и рассмотрение жалоб), социально-экономическое воздействие (включая воздействие на фермеров, рыбаков и сезонных работников, вопросы задолженности, миграции и вынужденного переселения) и воздействие на социальные отношения (включая социальный капитал и сплоченность, отношения между группами и среди сельчан и лидеров).

Надежных статистических данных и информации на уровне сообщества в Мьянме было очень мало. Для проведения исследования была привлечена местная НПО, располагающая хорошими знаниями о местных условиях и сетях. В рамках исследования состоялись углубленные интервью, обсуждения в фокус группах и наблюдение за участниками. Исследование проводилось в три раунда: примерно через 6 месяцев, 1 год и спустя 2 года после циклона. В ходе проведения исследования были выявлены определённые ключевые моменты, которые невозможно обнаружить с помощью стандартной методики. Такие ключевые темы включали недостатки в оказании внешней помощи, вопросы справедливого распределения помощи и механизмы рассмотрения жалоб, наряду с оказанием неадекватной помощи по поддержке источников существования.

Результат 23. Эффективный центральный механизм надзора для среднесрочного анализа результатов			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Учреждение специального органа по мониторингу и определение индикаторов на самой ранней стадии способствует формированию четкого понимания задач мониторинга среди всех заинтересованных сторон, участвующих в процессе восстановления. Скорейшее вовлечение государственных аудиторов и лидеров пострадавших сообществ в определение соответствующих индикаторов будет способствовать непрерывному и реалистичному процессу мониторинга	Создание критериев оценки на раннем этапе процесса восстановления позволяет внести промежуточные корректировки и заручиться поддержкой партнеров	**Ведущее ведомство:** Отделы по мониторингу и координации ведомства, ответственного за процесс восстановление / аудиторы из местных органов власти / лидеры пострадавших сообществ
2	Для проведения среднесрочного обзора реализации процесса восстановления, ориентированного на конечные результаты, необходимо использовать систему МиО	Среднесрочные обзоры реализации процесса восстановления	**Ведущее ведомство:** Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления **Прочие:** Министерства / местные органы власти / сообщества / НПО

Закупки

Системы оперативных закупок

Оперативные поставки товаров и услуг являются важным элементом эффективного и успешного процесса восстановления. Однако закупки в условиях после чрезвычайной ситуации часто носят беспорядочный характер, что приводит к пробелам в реализации и потенциальному злоупотреблению процедурами[4]. Существует ряд систем закупок, которые призваны оказать содействие в ходе приобретения товаров и услуг в процессе восстановления. Два примера таких систем – это заранее предусмотренные закупки и ускоренные закупки.

Заранее предусмотренные закупки

В рамках предусмотренных закупок перечень квалифицированных подрядчиков определяется заранее. Данный перечень можно классифицировать по сфере деятельности и виду предоставляемых услуг. Наличие предварительного списка позволяет значительно ускорить заключение контрактов и оценить конкурсные предложения. Отбор по предварительному списку также исключает неопытных подрядчиков, которые могут существенно сбить цену более опытных конкурентов, но при этом не иметь достаточного опыта и знаний для успешной реализации проектов по реконструкции.

Ускоренные закупки

Ускоренные закупки означает использование упрощенного тендера и согласованных процессов утверждения для быстрой доставки товаров и услуг в те районы, в которых они необходимы. Для дальнейшего ускорения закупок можно предварительно отобрать источники для закупки ряда товаров и услуг.

Вставка 5.2 Ускоренные закупки в Мозамбике

Мозамбик

Национальный институт по управлению чрезвычайными ситуациями (НИУЧС) в Мозамбике имеет право отменять пошлины и налоги на предметы первой необходимости во время бедствий. После окончания чрезвычайной ситуации НИУЧС обязан провести сверку такого освобождения с фискальными органами.

Пакистан

Пакистан смог упорядочить свою систему закупок посредством услуг профессиональной организации инженеров - пакистанского инженерного совета (ПИС). ПИС вводит в действие запланированную систему закупок в чрезвычайной ситуации с заранее определенным перечнем подрядчиков для проведения работ по реконструкции. Наличие перечня позволяет быстро заключить контракты, применить заранее определенные стандарты при оценке тендерных предложений и обеспечить логическую согласованность в ответах на вопросы, почему тем или иным фирмам были присуждены контракты для выполнения работ по реконструкции. В целом, такая заранее определенная структура обеспечивает прозрачность с самого начала процесса закупок.

Лаос

В Лаосе разработан механизм ускоренного финансирования ремонта дорог в аварийном состоянии в целях обеспечения своевременного / срочного ремонта дорожной инфраструктуры. Министр финансов и 17 губернаторов провинций создали данный механизм посредством заключения соглашения, в соответствии с которым губернаторы одобряют подрядчиков для выполнения работ по восстановлению после чрезвычайной ситуации без предварительного одобрения со стороны центрального правительства

Ускоренные системы закупок могут быть использованы как частным сектором, так и неправительственными организациями. В целях осуществления надзора и мониторинга рекомендуется, чтобы все заинтересованные стороны, участвующие в закупке товаров и услуг, следовали одним и тем же процедурам. Потребности в закупках должны быть тщательно изучены в рамках аудита, который проводится независимой третьей стороной (см. Модуль 4).

Результат 24. Оперативный, эффективный и прозрачный процесс закупок

	Процесс	Результат	Участники
1	Утвердить процедуры закупок, упрощающие приобретение товаров и услуг без ущерба для прозрачности и принципов справедливости	Оперативные закупки у надежных поставщиков	**Ведущее ведомство:** Все государственные органы и партнеры, закупающие товары и услуги подрядчиков в пострадавших районах в нормальных условиях, объединенные ведущим ведомством, ответственным за процесс восстановления

Коммуникационная стратегия процесса восстановления

В течение всего процесса восстановления правительства заинтересовано в постоянном диалоге и обмене информацией с другими участниками и партнерами. Четко сформулированная внутренняя и внешняя коммуникационная стратегия выделяет различные категории заинтересованных сторон и определяет наиболее эффективные способы коммуникации с ними.

Внутренние коммуникации между партнерами

Во внутренних коммуникациях принимают участие все заинтересованные лица. Коммуникации могут принимать различный характер. В качестве примера можно привести специализированный портал, который будет предоставлять доступ к базе данных МиО; непосредственные контакты между учреждениями, обсуждения в фокус-группах с представителями населения или проработка концепций с донорами. Обмен информацией способствует прозрачности процесса восстановления, укрепляет доверие, помогает добиться всесторонней поддержки целей восстановления и определить возможные пробелы или сферы дублирования усилий.

К примеру, потоки информации между секторами и отраслевыми министерствами помогают избежать пробелов или дублирования проектов для многосекторных программ. Правительство может назначить ежемесячные заседания для принятия решений с участием международных партнеров, на которых участников информируют о задачах правительства, частного сектора и гражданского общества в процессе восстановления. Такие заседания экономят время высокопоставленных лиц, позволяя им сосредоточить усилия на достижении основных целей и задач процесса восстановления.

Внутренние коммуникации служит платформой для обмена информацией и получения «обратной связи» от всех участников. Подобные каналы связи могут также служить одним из механизмов рассмотрения жалоб.

Результат 25. Эффективные внутренние коммуникации среди партнеров процесса восстановления

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительство обеспечивает эффективные потоки информации между секторами и министерствами, что улучшает общую координацию проекта	Информацией можно легко обмениваться между секторами и министерствами	**Ведущее ведомство:** отделы по связям с общественностью и координации ведущего ведомства, ответственного за процесс восстановления
2	Налаженная связь между центральным правительством и пострадавшими сообществами может оказать значительное воздействие на потенциал восстановления населения	Постоянные консультации между центральным правительством и сообществами	**Ведущее ведомство:** отдел по связям с общественностью ведущего ведомства, ответственного за процесс восстановления

Эффективные коммуникации

Эффективная коммуникационная стратегия может повысить осведомленность о процессе восстановления (концепции, планах и проектах) среди общественности на национальном и международном уровнях, в частности в донорских странах. Стратегия должна определять содержание и каналы связи для коммуникации со средствами массовой информации и социальными сетями. Соответствующие кампании призваны информировать общественность о масштабе и графике восстановительных работ.

Кроме того, поскольку эффективная коммуникационная стратегия акцентирует внимание на очевидных признаках раннего восстановления и декларирует более долгосрочные цели, участники процесса восстановления и общественность сохраняют высокий уровень мотивации для дальнейших этапов восстановления.

В рамках связей с общественностью можно предпринять следующие мероприятия:

- использование временных меток (как, например, 100-ый день после бедствия, 6 месяцев после бедствия, годовщина) для того, чтобы показать видимые доказательства и наглядное изображение прогресса на вебсайтах различных участников процесса восстановления;
- обеспечение доступа средств массовой информации в пострадавшие регионы, если доступ затруднен, для освещения деятельности;
- организация пресс-конференций с оглашением последних результатов или «обратной связи» после поездки в пострадавшие районы;
- создание визуального или текстового контента, который описывает различные стадии процесса восстановления.

Результат 26. Эффективная связь с общественностью

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительство разрабатывает коммуникационную стратегию, предусматривающую проведение эффективной кампании, в рамках которой повышается осведомленность общественности о программе и процессе восстановления	Кампания в рамках коммуникационной стратегии позволяет всем задействованным сторонам быть в курсе изменений в программе по восстановлению	**Ведущее ведомство:** отдел по связям с общественностью ведущего ведомства, ответственного за восстановление; при поддержке ключевых партнеров процесса восстановления из частного сектора, гражданского общества и донорского сообщества

2	Правительство обеспечивает включение в коммуникационную стратегию инициативы по распространению информации для формирования ожиданий общественности	Предоставление информации о четких и реалистичных целях восстановления, минимизируя нереалистичные ожидания	**Ведущее ведомство:** отдел по связям с общественностью ведущего ведомства, ответственного за восстановление для организации информационно-просветительской работы и освещения в СМИ

Продвижение прозрачности в процессе восстановления

Одной из основных проблем в ходе реализации программы восстановления является **контроль за коррупцией и повышение прозрачности**. Данные две цели требуют наличия системы аудита. Система включает публичный аудит закупок и расходования средств, проведение **технического аудита** выполненных работ и **социального аудита** компенсаций и льгот. В большинстве стран проведение финансового аудита счетов и расходов – хорошо налаженная система, тогда как технические и социальные аудиты пока находятся на начальной стадии развития. Социальный аудит – это процесс, посредством которого в рамках программы восстановления и реконструкции осуществляется мониторинг за социальными, экономическими и экологическими преимуществами с участием всех заинтересованных лиц: НПО, населения, доноров и реализующей организации.

Вставка 5.3. Использование новых технологий для улучшения прозрачности на Филиппинах

После тайфуна Йоланда в 2013 году на Филиппинах были использованы ряд социальных медиа и платформ обмена знаниями для укрепления прозрачности восстановительных работ среди всех заинтересованных сторон и, что более важно, всей общественности:

- Офис Ассистента Президента по реабилитации и восстановлению разработал онлайн-систему EMPATHY [сочувствие] для осуществления мониторинга реального прогресса в реализации мероприятий, связанных с процессом восстановления после тайфуна Йоланда. Электронная инфраструктура EMPATHY передает информацию в администрацию президента через портал управления действиями в чрезвычайных ситуациях (WebEOC)
- Узел прозрачности внешней помощи (FAiTH) – это онлайн портал, администрируемый департаментом бюджета и менеджмента. FAiTH предоставляет информацию о помощи, связанной с чрезвычайными ситуациями, которая была или будет предоставлена странами и международными организациями, а также информацию о пожертвованиях, полученных Комиссией по делам филиппинцев, проживающих за рубежом, через программу Lingkod sa Kapwa Pilipino (LINKAPIL); в будущем система сможет также отслеживать средства, пожертвованные через посольства Филиппин за рубежом
- «Открытая реконструкция» – это вебсайт, который позволяет всем уровням государственных структур подавать запросы на проекты реконструкции и предоставляет возможность общественности отслеживать прогресс в реализации утвержденных проектов. Данный вебсайт предоставляет доступ общественности к основным сведениям, таким как запросы о проектах, поданные пострадавшими государственными структурами, финансирование со стороны национального правительства и статистические данные по ним.

Результат 27. Прозрачность способствует формированию доверия среди всех заинтересованных сторон процесса восстановления			
	Процесс	**Результат**	**Участники**
1	Принятие параллельных систем мониторинга и оценки, внешних и внутренних, может улучшить прозрачность проекта. Заинтересованные стороны могут перепроверять отчеты с многочисленными источниками информации, определять ключевые проблемные направления и, возможно, предлагать альтернативные стратегии решения проблем. Повышенная прозрачность укрепляет доверие заинтересованных сторон к программе восстановления.	Более надежная информация об имеющихся результатах; совместная работа над созданием информации и анализом результатов	**Ведущее ведомство:** Отдел мониторинга ведущего ведомства, ответственного за восстановление / поддержка со стороны Министерства финансов и ключевых доноров

Контрольный перечень (чек-лист)

Настоящий контрольный перечень включает различные шаги, требуемые для создания эффективных механизмов реализации процесса восстановления. Контрольный перечень не является исчерпывающим, а лишь описывает основные шаги, которые необходимо предпринять.

Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления

- ❑ создает и управляет различными механизмами координации; координирует выполнение обязанностей по процессу восстановления на уровне национального правительства, местных органов власти, доноров, гражданского общества и сообщества;
- ❑ внедряет стандартные процедуры утверждения проектов, закупок, отчетности и заключения контрактов;
- ❑ определяет стандарты реконструкции;
- ❑ разрабатывает ускоренные процедуры закупок;
- ❑ поддерживает децентрализованное выполнение мероприятий по восстановлению;
- ❑ налаживает внутренние каналы связи между партнерами по восстановлению; принимает меры, направленные на недопущение изоляции участников восстановления;
- ❑ повышает осведомленность о прогрессе в процессе восстановления посредством эффективных связей с общественностью; устанавливает четкие и реалистичные цели для минимизации нереалистичных ожиданий; предоставляет механизм рассмотрения жалоб для сообществ;
- ❑ обеспечивает прозрачность во всех мероприятиях, связанных с программой восстановления
- ❑ проводит мониторинг и оценку проектов по восстановлению;
- ❑ предлагает регулярные корректирующие меры в целях усовершенствования мероприятий по восстановлению.

Ссылки

1 Механизмы координации приведены на основе проекта Национальной рамочной концепции восстановления после чрезвычайных ситуаций, Индия, 2015

2 T.Courchenem J.Martinez–Vazquez, C.E.McLure, Jr,S.B.Webb, «Принципы децентрализации» в Достижения и вызовы фискальной децентрализации: уроки, извлеченные в Мексике, Вашингтон ОК: Всемирный банк, 2000, 85 http://www1.worldbank.orf/publicsector/LearningProgram/Decentralization/achievementsandchallangesTOC.pdf

3 ПРООН (Программа развития ООН), Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов в сфере развития, Нью-Йорк, ПРООН, 2009 http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf

4 Касательно кадровых потребностей, пожалуйста, см. раздел «Укомплектование штата для целей реконструкции»

МОДУЛЬ 6. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМ ВОССТАНОВЛЕНИЯ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ СТРАНЫ И МЕСТНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Укрепление систем восстановления подразумевает повышение потенциала правительства по восстановлению страны и поддержке населения после чрезвычайной ситуации. В дополнение к укреплению систем восстановления, национальному правительству необходимо включить управление рисками стихийных бедствий (УРСБ) в деятельность по планированию в сфере развития. Укрепление систем восстановления требует создания соответствующих институциональных и финансовых систем до наступления чрезвычайной ситуации. Укрепление систем восстановления развивает взаимосвязь между процессами готовности, восстановления и развития и обеспечивает сохранность капиталовложений, в том числе помощи на цели развития, в случае наступления чрезвычайной ситуации.

В модуле 6 рассматривается три сферы, в которых правительство может укрепить свои системы восстановления: оценки, рамочные концепции восстановления и финансовые механизмы.

Развитие потенциала проведения оценки чрезвычайной ситуации

До наступления чрезвычайной ситуации правительство может выбрать стандартный инструмент оценки, который необходимо применить в случае наступления ЧС. Таким инструментом может послужить ОУУП или схожая оценка. Если правительство заранее определит вид оценки и подготовит соответствующих специалистов для ее проведения, после наступления ЧС органы власти будут в состоянии провести оценку в незамедлительном порядке, что позволит собрать надежные исходные показатели для сравнения. Кроме того, использование согласованного инструмента оценки позволит включить в анализ данные, полученные в ходе прошлого опыта работы над процессом восстановления.

Предварительное согласование инструмента оценки также повысит его эффективность, точность и применимость на практике. Одним из способов, с помощью которых можно добиться повышения эффективности, является заблаговременное назначение учреждения или учреждений, ответственных за обеспечение готовности к проведению ОУУП и непосредственное проведение оценки. Назначенное ведомство будет нести ответственность за подготовку специалистов через национальные и региональные центры поддержки. Программы обучения могут моделировать фактические условия на местах и приводить примеры надлежащей практики и извлеченных уроков, связанных с оценкой. В рамках обучения также можно рассмотреть создание методики экспресс-оценки для ускоренного проведения ОУУП. Таким образом будет сэкономлено время для разработки стратегий восстановления во время ЧС.

Результат 28. Инструмент оценки (ОУУП или схожий инструмент), утвержденный до наступления ЧС

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительство заранее разрабатывает и утверждает подходящую методику оценки после ЧС (ОУУП или схожий инструмент)	Количественные и качественные исходные данные об ущербе и потребностях в секторах и административных единицах	**Ведущее ведомство:** контактное лицо на национальном / местном уровнях, отраслевые министерства / структуры местных органов власти
2	Правительство может укрепить потенциал работников национальных и местных органов власти, частного сектора, научных кругов и гражданского общества по проведению оценки ущерба после ЧС	Укрепленный потенциал проведения оценки ЧС	**Ведущее ведомство:** контактное лицо на национальном / местном уровнях / отраслевые министерства
3	Правительство продвигает национальные или региональные центры по распространению передового опыта по проведению оценок ЧС	Укрепленный потенциал проведения оценки ЧС на всех уровнях и во всех секторах	**Ведущее ведомство:** национальное / местное контактное лицо / министерства

Вставка 6.1. Оценка ущерба, убытков и потребностей после ЧС и планирование процесса восстановления в Кыргызской Республике

Несмотря на регулярно происходящие стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, в Кыргызской Республике не существовало официальных процедур по оценке ущерба, убытков и потребностей в восстановлении. Планирование процесса восстановления после ЧС не было основано на систематических оценках потребностей, в которые были бы включены долгосрочные меры снижения риска стихийных бедствий (СРСБ). Всемирный банк оказал поддержку стране для формализации оценки после ЧС и планирования процесса восстановления.

В ходе совместной работы с национальной платформой по снижению риска стихийных бедствий, соответствующими министерствами и местными органами власти, правительство разработало национальный план действий. В плане определены действия, необходимые для улучшения структуры оценки потребностей страны и ее методологии, а также стандарты и положения по планированию процесса восстановления. В целях формирования опыта и знаний об оценке потребностей были проведены обучающие семинары, подготовлены инструкции и приняты аналогичные меры по развитию потенциала. Процесс был согласован и внедрен в системы управления стихийными бедствиями на самом высоком уровне. Такая институционализация ключевого аспекта планирования процесса восстановления позволила инкорпорировать меры СРСБ в политику реконструкции. Восстановление по принципу «лучше, чем было» было определено в качестве приоритета в обучении специалистов по оценке потребностей. Подчеркивалось, что реализация принципа «лучше, чем было» подразумевает дополнительные расходы в настоящем ради повышения устойчивости в будущем.

Подготовка рамочной концепции восстановления до наступления ЧС повышает устойчивость

Определение рамочной концепции восстановления до наступления ЧС повышает вероятность того, что процесс восстановления приведет к устойчивому развитию. Рамочная концепция позволит заранее разрешить противоречия, которые могут возникнуть с учетом множества заинтересованных сторон, участвующих в ликвидации последствий, позволяя ведущему ведомству сконцентрироваться на самом процессе реализации. До наступления

бедствия следует согласовать два вопроса: (1) функции и ответственность всех потенциальных заинтересованных сторон в процессе восстановления, и (2) определение механизмов координации. В предыдущих модулях было продемонстрировано, что определение функций и ответственности, а также механизмы координации являются скрупулезными процессами и занимают немало времени. Если проект организационной схемы уже разработан, исполнители могут использовать свободное время на обсуждение упомянутых выше вопросов.

Общие стандарты реконструкции включают строительные и жилищные нормы и правила. Многие такие стандарты могут быть определены заблаговременно, в том числе и до наступления бедствия (Модуль 5). Стандартизация определенных процедур реализации и отчетов мониторинга до наступления ЧС также означает, что ведущее ведомство и отраслевые министерства не должны будут тратить время на административные вопросы во время процесса восстановления.

Что самое важное, с помощью стандартизации инструментов отчетности, включая бюджеты, мониторинг и оценку, можно организовать предварительную подготовку специалистов, ответственных за данные вопросы. Такое обучение позволит им ознакомиться с соответствующими инструментами до наступления бедствий, что опять же позволит сэкономить время и оперативно запустить рамочную концепцию восстановления после ЧС.

Результат 29. Проект рамочной концепции восстановления до наступления ЧС

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительство реализует, реформирует и улучшает институциональные и законодательные механизмы восстановления до наступления ЧС	Национальные и децентрализованные многосекторные планы действий	**Ведущее ведомство:** контактное лицо на национальном / местном уровне **Прочие:** министерства / отделы местных органов власти / национальные технические агентства / агентства ООН
2	Правительство четко определяет функции и обязанность всех сторон, вовлеченных в мероприятия по восстановлению. Заинтересованные стороны включают национальные и местные правительства, частный сектор, научные круги и организации гражданского общества, а также сообщества	Национальные и децентрализованные инклюзивные многосекторные планы действий	**Ведущее ведомство:** контактное лицо на национальном / местном уровне **Прочие:** министерства / структуры местных органов власти
3	Правительство вводит в действие специальные процедуры ускоренной системы закупок и реализации проектов	Ускоренные процедуры закупок и реализации проектов	**Ведущее ведомство:** национальные / местные органы власти

Предсказуемое финансирование

Правительству страны необходимо рассмотреть практические способы выделения средств на восстановление после ЧС в своих фискальных стратегиях, с тем чтобы сократить воздействие бедствий на бюджет. Если страна обладает недостаточным финансовым потенциалом для незамедлительного и эффективного реагирования на стихийные бедствия, это приводит к росту человеческих жертв. Нарушаются перспективы долгосрочного развития, поскольку правительство перераспределяет государственные средства, намеченные на финансирование программ социального и экономического развития, для заполнения пробелов в процессе восстановления. В связи с недостатком ресурсов работы по реконструкции могут задерживаться или же вообще не проводиться.

Правительство страны может предпринять шаги по сокращению негативного финансового воздействия ЧС и обеспечить защиту населения и имущества. В последние два десятилетия среди лиц, ответственные за выработку политики, растет понимание необходимости предварительного планирования финансового управления ЧС.

Финансирование риска бедствий помогает странам лучше справляться с потрясениями. Страны повышают финансовую устойчивость к стихийным бедствиям путем реализации устойчивой и экономичной стратегии финансовой защиты от рисков изменения климата и ЧС. Задача состоит в том, чтобы органы власти на всех уровнях, представители бизнеса и отдельные домохозяйства могли идентифицировать существующие риски и при необходимости располагали достаточными средствами, что позволит минимизировать угрозы развитию, фискальной стабильности или благополучию. Финансовая защита дополняет снижение риска и формирование устойчивости и способствует мобилизации инвестиций.

Государственные стратегии финансирования риска бедствий (рисунок 6.1) комплексно рассматривают непредвиденные расходы или потенциальные уязвимые места. Далее используются различные финансовые инструменты для защиты от возможных убытков, с учетом частоты и масштаба событий. Данные финансовые инструменты могут дополнить усилия правительства, направленные на создание рыночных механизмов управления рисками, использование капитала, опыта и знаний частного сектора посредством государственно-частного партнерства и развитие внутренних рынков страхования риска ЧС.

Рисунок 6.1 Степени риска и варианты финансирования ЧС

Источник: Всемирный банк, Программа страхования и финансирования риска бедствий GFDRR, Вашингтон О.К., 2015 г.

Разработка стратегии финансовой защиты от ЧС требует эффективного руководства со стороны министерства финансов страны. В качестве первого шага министерство определяет приоритетность своих основных задач в рамках политического курса, а также, по мере возможности, приоритетные направления расходования средств в период после наступления ЧС. Далее должностные лица должны рассмотреть возможные варианты и принять решение относительно идеального сочетания финансовых инструментов, приемлемых для страны.

Финансирование непредвиденных расходов со стороны международных финансовых институтов

Международные финансовые институты (МФИ) могут внести существенный вклад, как технический, так и финансовый, в создание механизмов финансирования непредвиденных расходов на случай риска бедствий в менее развитых странах. В более развитых или переходных странах МФИ участвуют в создании более сложных механизмов

передачи риска. Эффективное сотрудничество МФИ и доноров по вопросам развития и гармонизации внешней помощи в сфере финансирования риска бедствий представляет собой огромное поле деятельности.

Бюджетирование непредвиденных расходов

Механизмы финансирования непредвиденных расходов, будучи одной из стратегий финансирования риска бедствий играют важную роль в определении правительством финансовых инструментов для защиты от убытков. Инструмент обеспечения непредвиденных расходов может принимать вид налога или надбавок, которые направляются в целевой фонд, используемый при наступлении ЧС. Другим примером является направление неиспользованных на конец финансового года остатков в специальный бюджет, предназначенный для восстановления после ЧС. Источники средств разные, но основная цель заключается в аккумулировании средств до наступления ЧС, что будет способствовать скорейшему процессу восстановления.

Механизмы финансового управления

Существует два уровня финансовых механизмов, которые можно создать до наступления ЧС. Первый механизм заключается в формировании потенциала ведущего ведомства для получения крупных вкладов со стороны доноров. Данный механизм включает разработку проектов договоров с потенциальными странами-донорами и создание механизмов для получения и распределения средств. Второй финансовый механизм носит локальный (внутренний) характер — это механизм отслеживания внешней помощи, позволяющий ведущему ведомству управлять, распределять и отчитываться за использование средств совместно с исполнителями на местах.

Страхование риска ЧС

Страхование риска ЧС направлено на улучшение потенциала финансового реагирования национального правительства и местных органов власти и получение доступа к адекватным финансовым ресурсам для обеспечения мер реагирования, реконструкции и восстановления после ЧС.

Страхование риска ЧС включает страхование сельского хозяйства, страхование имущества на случай ЧС и социальную защиту.

Результат 30. Предсказуемое финансовое управление для целей устойчивого восстановления

	Процесс	Результат	Участники
1	Правительство разрабатывает стратегии финансирования риска бедствий, предусматривающие государственные и частные инструменты финансирования, которые будут использованы в случае наступления ЧС	Рамочная концепция финансирования риска бедствий	**Ведущее ведомство:** Министерство финансов **Прочие:** Отраслевые министерства / структуры местных органов власти
2	Правительство использует всестороннюю оценку рисков в планировании бюджета и создании механизмов финансирования непредвиденных расходов на случай наступления ЧС	Стандарты физического контроля и контроля качества для программ по реконструкции учитываются в бюджетном планировании	**Ведущее ведомство:** Национальное агентство по планированию **Прочие:** отраслевые министерства / структуры местных органов власти
3	Правительство разрабатывает договоры и механизмы, обеспечивающие координацию между финансированием донорами процесса восстановления и планами правительства по восстановлению	План действий по восстановлению с детальным разделом по механизмам финансирования и координации	**Ведущее ведомство:** Государственное агентство по планированию / назначенное ведомство, ответственное за процесс восстановления

Ссылки

1 Финансирование рисков бедствий для формирования финансовой защиты, GFDRR, Всемирный банк, 2015 г.

2 Некоторые примеры обсуждаются в Модуле 4.

3 Более детальная информация представлена в Программе страхования и финансирования риска бедствий GFDRR, http://www.gfdrr.org/disaster-risk-financing-and-insurance

ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА И УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ ИЗ АНАЛИЗА ОТДЕЛЬНЫХ СИТУАЦИЙ В РАЗНЫХ СТРАНАХ

Каждое бедствие предоставляет возможность извлечь полезные уроки, а также опробовать наиболее эффективные мероприятия для реагирования на ЧС в будущем.

Разные страны выбирают различные пути восстановления; результаты восстановления тоже неодинаковы. В процессе восстановления страны применяют ряд концепций, институциональных механизмов, механизмов финансирования и способов реализации. Как следствие, определения эффективного, оперативного и устойчивого восстановления, а также описания стандартов и результатов могут отличаться в зависимости от страны.

Некоторые уроки и полезный опыт, полученные в ходе анализа отдельных страновых ситуаций для настоящего руководства РКВ, применимы только к конкретным случаям. Однако многие примеры мероприятий по восстановлению имеют общие черты и дают возможность сделать соответствующие выводы. В настоящей главе описываются тематические страновые исследования и выделяются общие уроки, извлеченные из ЧС в ряде стран.

Страновые исследования в рамках инициативы по разработке руководства по рамочной концепции восстановления

Тематические исследования, проведенные в рамках инициативы по разработке данного руководства, были предназначены для сбора и анализа информации о:

1. Стандартах и принципах восстановления после ЧС, адаптированных для конкретных бедствий в разных странах.
2. Способах, используемых странами для обеспечения максимальной эффективности, справедливости и устойчивости усилий по восстановлению.
3. Политике, институтах и потенциале стран по реализации и мониторингу процесса восстановления после ЧС.
4. Способах, используемых странами для преобразования планов устойчивого восстановления в долгосрочное снижение рисков и устойчивое развитие.[1]

Варианты стратегических действия на базе извлеченных уроков

Неспособность в полной мере использовать возможности, предоставляемые процессом восстановления для внедрения механизма снижения риска стихийных бедствий (СРСБ), привела к тому, что многие страны стали более уязвимыми к будущим шокам. Во многих случаях неспособность реализовать СРСБ во время процесса восстановления привела к еще более острому дефициту развития по причине технически несостоятельной и неустойчивой реконструкции инфраструктурных и иных объектов.[2]

Неудачное планирование процесса восстановления после ЧС становится причиной неудовлетворенных общественных ожиданий, подвергает риску систему управления и может привести к политической нестабильности в пострадавшей стране. Анализ страновых ситуаций в руководстве по РКВ показывает, что высокая степень готовности к ЧС отвечает интересам стран и участников процесса. Уроки, извлеченные из анализа отдельных ситуаций, представляют собой дорожную карту по преобразованию и институционализации предыдущего опыта в варианты будущей политики. Такие уроки могут быть учтены в ходе подготовки к будущим восстановительным работам для снижения риска бедствий. Страны, подверженные бедствиям, могут вносить соответствующие коррективы в соответствии со своими национальными приоритетами и ограниченными ресурсами.

Организационные структуры, ответственные за выполнение специальных задач по восстановлению

- Все изученные страновые ситуации имеют историю ЧС, однако лишь в некоторых случаях структуры, ответственные за выполнение отдельных задач по восстановлению, были организационно закреплены до наступления события.
- В Лаосе, Мозамбике, Турции и Йемене организации, занимающиеся процессом восстановления и управлением ЧС, функционировали до наступления ЧС.
- В Чили, Индонезии, на Мальдивах, в Пакистане, Сенегале и Шри-Ланке такие организации были учреждены только после наступления ЧС.
- В Гаити таких государственных организаций не существовало до землетрясения 2010 года, а Китай во время ЧС традиционно опирался на различные механизмы восстановления с участием местного, областного и центрального правительств.

Основные уроки, извлеченные из анализа рамочных концепций восстановления

Предварительная институционализация помогает обеспечить эффективный процесс восстановления после ЧС. Необходимость постоянной готовности к процессу восстановления после ЧС является главным выводом, который подтверждают все исследования, предложенные в настоящем руководстве. Готовность к ЧС помогает максимизировать шансы эффективного восстановления.[3] Выявление предварительных рисков и уязвимостей помогает странам ввести в действие нормативы, стандарты и институциональные механизмы для управления процессом восстановления до наступления ЧС.

Эффективность работы институтов, ответственных за планирование и управление процессом восстановления после ЧС, будет значительно выше, если такие организации учреждены до наступления ЧС. Более того, посредством институционализации восстановления заинтересованные стороны смогут поддерживать непрерывность процесса, от фазы гуманитарной помощи к реконструкции и более долгосрочному устойчивому развитию, во всех секторах после наступления ЧС.

Предпринятые заранее усилия помогают формализовать и предсказать как минимум некоторые стратегические обязательства и необходимые ресурсы для планирования, реализации и управления процессом восстановления. Планирование процесса восстановления может также способствовать сохранению национальной ответственности и плодотворному сотрудничеству в сфере развития, которые важны в придании силы и импульса процессу восстановления.[4]

Специальные учреждения с широкими полномочиями и надежной репутацией необходимы для успешного процесса восстановления. Создание учреждений для планирования и управления ЧС не будет иметь должного эффекта, если такие организации не имеют формальных полномочий выполнять руководящую

роль в ликвидации последствий ЧС. Надежность также имеет немаловажное значение для управления в условиях наличия скудных ресурсов, где предстоит выбирать приоритетные направления для реагирования. Создание специальных учреждений, наряду с координацией гуманитарной помощи, процессов восстановления и реконструкции при наличии сильной вертикальной и горизонтальной политической поддержки, является важным средством защиты от потенциального воздействия ЧС. Поскольку в данном случае очевидно наличие лидера, уполномоченная организация или организации могут целиком сфокусироваться на выполнении многочисленных, зачастую конкурирующих задач процесса восстановления и при этом создавать среду, благоприятную для выполнения работы донорами и иными участниками.[5]

Создание специальных организаций, ответственных за процесс восстановления, имеющих формальные полномочия и надежную репутацию

- В 2014 году после нескольких повторных наводнений правительство Мозамбика ратифицировало закон об управлении бедствиями, предусматривающий специальные положения относительно процесса восстановления.
- Землетрясение в Пакистане в 2005 году продемонстрировало необходимость в функционировании одной специальной организации по управлению бедствиями (ГУРВЗ) и юридических механизмов, позволяющих внедрять эффективные меры по реагированию.
- Наводнение в 2009 году и тропические штормы в 2011 году в Лаосе привели к внедрению управления риском бедствий в 7-ой план по социально-экономическому развитию на 2011 – 2015 гг. и назначению представителей на уровне министров в Национальный комитет по контролю и предотвращению бедствий, ответственный помимо прочего за вопросы восстановления. Такие действия повысили статус институционального органа страны по восстановлению после ЧС.

Управление национальными бюджетами многосторонними целевыми фондами (МДТФ)

- В 2010 году в Чили, в 2011 году в Китае и Лаосе, в 2013 году в Мозамбике и в 2008 году в Йемене выделение и перенаправление бюджетных средств позволили получить в незамедлительном порядке ресурсы для начала восстановительных работ во всех секторах.
- Опыт Индонезии в восстановлении после ЧС в период с 2004 по 2010 гг. заключался в использовании относительно сбалансированных смешанных источников финансирования, позволивших установить связь между бюджетом правительства страны, НПО и международными фондами внешней помощи.
- Меры по реагированию на стихийные бедствия на Гаити, Мальдивах, в Пакистане и Турции в значительной степени зависели от иностранных доноров, Всемирного банка и иных институтов.
- Отсутствие эффективного финансового надзора на Гаити, возможно, привело к дублированию усилий и нецелевому расходованию ресурсов внешней помощи, выделенных на процесс восстановления.

Эффективное распоряжение национальным бюджетом и многосторонними целевыми фондами имеет важное значение для сохранения доверия граждан и доноров. После ЧС страны могут испытывать острую нехватку ресурсов. Когда речь идет о финансирования гуманитарной операции и восстановления после ЧС, соотношение собственных средств и внешней помощи, в том числе донорских средств, варьируется в зависимости от страны. В зависимости от обстоятельств, в долгосрочной перспективе более устойчивой считается практика использования собственных средств, а не зарубежной помощи.

Однако в условиях нехватки ресурсов и финансовых затруднений, пострадавшие государства должны быть готовы принять и эффективно управлять потоками внешней помощи. При работе с национальными фондами и фондами внешней помощи странам рекомендуется сохранять систему сдержек и противовесов в целях обеспечения четкого и ответственного использования всех средств, выделяемых на восстановление. В идеале ведущее ведомство, ответственное

за восстановление, орган исполнительной власти и национальный законодательный орган должны дополнять и укреплять друг друга в целях обеспечения эффективного управления всеми средствами для процесса восстановления.

Сохранение прозрачности и подотчетности в мерах по реагированию на любую ЧС. Помимо создания эффективных учреждений и эффективного управления ресурсами, пострадавшие странам рекомендуется демонстрировать максимальную прозрачность. Другими словами, рекомендуется сообщать о фактическом осуществлении запланированных мер реагирования со стороны государства на любую ЧС. Прозрачное информирование помогает управлять ожиданиями на национальном и местном уровнях, поддерживает эффективную стратегическую коммуникацию и политическую стабильность, а также снимает препятствия на пути внешней помощи и содействия, если помощь и содействие отвечают национальным интересам.

Сохранение операционной прозрачности и подотчетности в реагировании на ЧС

- В Китае группы по надзору, возглавляющие процесс восстановления, осуществляют мониторинг и публикуют информацию о прогрессе в реализации проекта, а также информацию о поступивших средствах и их использовании.
- В функции и обязанности отдела аппарата президента Чили по вопросам соответствия установленным нормам входит оценка прогресса и управления действиями по восстановлению.
- В течение трех лет после цунами в 2004 году Мальдивы приняли основанный на участии заинтересованных сторон и партнеров подход к оценке и информированию о прогрессе в процессе восстановления.

Обеспечение участия различных ведомств без дублирования функций

- После землетрясения в Китае в 2008 году была создана Координационная группа по восстановлению и реконструкции Венчуань для координации и коммуникации между государственными ведомствами на национальном и местном уровнях.
- В Пакистане учреждение ГУРВЗ привело к институционализации многоуровневого сотрудничества на местном, техническом и министерском уровнях, что позволило сформировать чувство коллективной ответственности среди широкого ряда заинтересованных сторон.
- На Гаити после 2010 году на национальном уровне не существовало ни единого процесса планирования с участием заинтересованных сторон, поэтому НПО и иные реализующие агентства обратились с просьбой о помощи к бенефициарам на уровне проекта в целях удовлетворения срочных гуманитарных потребностей.

Необходимо обеспечить участие ведомств на различных уровнях и при этом избегать дублирования усилий. Объединение разработки концепции и реализации процесса восстановления под одной крышей поможет получить оптимальные результаты. Однако унифицированный подход к восстановлению после ЧС не должен осуществляться за счет игнорирования усилий со стороны других организаций и лиц, оказывающих поддержку всему процессу восстановления.

Такие организации можно классифицировать горизонтально и вертикально; они могут входить в состав различных министерств, с наличием или отсутствием опыта межведомственного сотрудничества, и иметь разнообразное сочетание институциональных приоритетов. Данные организации существуют как в государственном секторе, так за его пределами, например НПО, группы гражданского общества и представители частного сектора. Всеобщее участие и координация предпочтительны, но они не должны препятствовать процессу восстановления в целом. Ведущее ведомство, ответственное за процесс восстановления, должно обладать полномочиями по внедрению соответствующих механизмов во избежание дублирования усилий и растраты ограниченных ресурсов.

Обязанности по реализации процесса восстановления должны быть при необходимости делегированы организациям на местном, районном или муниципальном уровнях. Эффективные меры реагирования не должны осу-

ществляться лишь на базе приоритетов и давления со стороны центрального правительства. Пострадавшие государства должны планировать необходимые действия как можно ближе к пострадавшему району, с тем чтобы адаптировать меры реагирования в соответствии с задачами процесса восстановления. В зависимости от обстоятельств на национальном и местном уровне, можно оказать содействие процессу восстановления посредством создания местных, районных или областных комитетов по реконструкции, а также посредством расширения сети организаций местного сообщества. Различные страны имеют дело с абсолютно разными уровнями административной и государственной централизации и децентрализации; как следствие, некоторые страны могут занимать более выгодное положение, что позволяет им оперативно утверждать действия на местах в ответ на ЧС.

Обязанности, делегируемые на местный уровень

- С 2010 года Чили выработала смешанный подход, состоящий из центрального финансирования и практики оказания помощи, в рамках которой к провинциям и муниципалитетам обратились с просьбой принять участие в партнерстве по процессу восстановления, в котором также участвовали местные органы власти, представители частного сектора и групп гражданского общества.
- После землетрясения 2010 года, в отсутствие активного центрального правительства, муниципалитеты Гаити зачастую сотрудничали с НПО и религиозными организациями на местах и по мере потребности получали помощь напрямую.
- В Пакистане после землетрясения 2005 г. многоуровневая система ГУРВЗ предусматривала целевые программы на местном уровне с независимым процессом принятия решений по инициативам, которые необходимо было реализовать.

Необходимо организационно закрепить оценку ущерба, убытков и потребностей после ЧС (ОУУП) для будущего финансирования, координации, отслеживания и мониторинга. Многие страны, пострадавшие от бедствий, имеют очень небольшой опыт или вовсе не имеют опыта проведения ОУУП. Однако любой комплект оценок реальных социально-экономических, демографических и инфраструктурных проблем, нарушения работы управления или оказания услуг после ЧС может предоставить необходимую исходную информацию.

Институционализация ОУУП

- К настоящему моменту многие развивающиеся страны, в т.ч. Гаити, Пакистан, Индонезия, Лаос, Мальдивы, Сенегал, Шри-Ланка, Турция и Йемен, имеют опыт проведения ОУУП.
- Большинство стран, проводящие ОУУП, предпочитают проводить оценку лишь в некоторых случаях, многие страны не проводят ОУУП после каждого крупного бедствия.

Детализированные оценки помогают в выработке политики процесса восстановления. Кроме того, результаты оценки можно использовать для составления карты уязвимостей, что поможет в реализации будущих проектов по реконструкции и в более долгосрочном планировании развития. Оценки помогают извлечь уроки из нехватки ресурсов в стране и рассматривают объемы внешней помощи, которые могут потребоваться для эффективного реагирования на будущие крупномасштабные бедствия.

Переход от восстановления после ЧС к развитию

- Поскольку на Гаити в 2010 году не была разработана сквозная рамочная концепция восстановления, равно как и не был определен график восстановительных работ внутри сектора или по секторам, эта привело к неопределенности относительно сроков завершения мероприятий по восстановлению.

Необходимо установить четкие инструкции и контрольные этапы перехода от стадии восстановления и реконструкции к стадии развития после ЧС. Важную роль при этом играют национальные ведомства, ответственные за реагирование на ЧС. Тем не менее четкие и конкретные инструкции должны быть прописаны в формальном мандате, в соответствии с которым агентства завершают фазу восстановительных работ после ЧС.

Для этого может потребоваться четкая переходная стратегия и положения об истечении срока действия, которые вступают в силу по достижении заранее определенных основных этапов, истечении полномочий организации или того и другого. В первом случае заранее определенный основной этап может означать выполнение основной задачи процесса восстановления, которую сформулировало национальное правительство. Во втором случае учреждение или ведомство может быть уполномочено лишь для начального запуска процесса восстановления. После этого восстановлением занимаются иные государственные и местные ведомства, такие как соответствующие отраслевые министерства.

Связь между восстановлением после ЧС и снижением уровня бедности и более долгосрочным развитием

- Как часть процесса восстановления по принципу «лучше, чем было», после произошедшего в Пакистане в 2005 году землетрясения была предоставлена возможность реализовать улучшения в секторе образования и в оказании медицинских услуг.
- В 2010 году землетрясение на Гаити послужило толчком для развития страны под новым лозунгом правительства «Новое Гаити». Однако для агентств, оказывающих внешнюю помощь, и гаитянского правительства стал очевиден значительный пробел между начальной фазой процесса восстановления и устойчивым развитием.

Необходимо установить связь между процессом восстановления после ЧС и снижением уровня бедности, а также долгосрочными задачами развития. Правительства должны воспользоваться планами восстановительных работ и включить их в свои национальные задачи сокращения бедности и долгосрочного развития. С одной стороны, такая интеграция будет способствовать переходу от оказания срочной гуманитарной помощи к долгосрочному устойчивому развитию. С другой стороны, включение долгосрочных целей развития в план восстановительных работ означает, что главный способ поддержки местной экономики заключается будет заключаться в создании источников существования, в частности, для уязвимых слоев населения. Выделение наличных средств через гранты – проверенный способ поддержки источников существования. В заключение, доступ к услугам и качество предоставляемых услуг неразрывно связаны с реконструкцией устойчивой инфраструктуры. В плане восстановительных работ должно уделяться равное внимание таким секторам, как образование, здравоохранение, водоснабжение и санитария, в дополнение к реконструкции жилья и транспорту.

Ссылки

1 См. Руководство по разработке PKB, том 2, Преамбула к тематическим исследованиям. Термин «устойчивый» включает понятие «стабильный». См. Глоссарий.

2 Из работы / изучения отдельных ситуаций в рамках руководства по PKB.

3 См. определение термина «готовность» в Глоссарии.

4 См. раздел по институционализации процесса восстановления в системах управления на национальных и местных уровнях.

5 См. раздел по институционализации процесса восстановления в системах управления на национальных и местном уровнях.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: НАБОР РЕЗУЛЬТАТОВ РКВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Набор результатов рамочной концепции для планирования восстановления объединяет и подытоживает основные цели и результаты по каждому аспекту рамочной программы восстановления. Список результатов является полезным инструментом для последовательного или предметного мониторинга за процессом планирования восстановления. Данный инструмент также используется для экспресс-анализа основных индикаторов прогресса в планировании восстановления на соответствующих стадиях для обеспечения своевременных действий.

Проведение оценки ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайной ситуации

Результаты РКВ	Итоги работы
Широкая и последовательная нормативная база для планирования восстановления с применением ОУУП	Составление предварительных отчетов об оценке Сбор и передача информации об ущербе и убытках в центр
	Надежная оценка ущерба, убытков и потребностей после ЧС Количественные и качественные базовые показатели ущерба, убытков и потребностей во всех секторах и административных единицах. План оценки и мониторинга результатов программы по восстановлению

Политические и стратегические основы для восстановления

Результаты РКВ	Итоги работы
Видение восстановления, разделяемое всеми заинтересованными сторонами	Формулирование видения восстановления Организация встреч с населением для формирования консенсуса относительно видения восстановления
	Проработка отраслевых, географических и функциональных деталей восстановления

Результаты РКВ	Итоги работы
Обеспечение действенной концептуальной основы для достижения видения восстановления	Концептуальная основа и руководящие принципы восстановления Последовательное и беспристрастное применение ключевых комплексных рабочих принципов
	Определение наиболее важных секторов для их включения в программу по восстановлению
Применение руководящих принципов для достижения взаимодополняющих результатов восстановления во всех выбранных секторах	Основа для программного восстановления
Обеспечение беспристрастного, учитывающего потребности восстановления во всех пострадавших сообществах	Разработка критериев для определения приоритетов среди секторов, их программирование и установление очередности их восстановления. Объективное, отвечающее критериям распределение ресурсов; ежегодная ревизия бюджета на восстановление
Программы по восстановлению на отраслевом уровне, разработанные на основе консультаций и при широком участии всех заинтересованных сторон	Процесс определения ключевых заинтересованных сторон
	Различные формы консультаций
	Форумы для расширенных консультационных групп

Институциональные рамки для восстановления

Результаты РКВ	Итоги работы
Неразрывность гуманитарной помощи и восстановления	Поддержание отраслевых знаний при переходе от гуманитарного реагирования к восстановлению
Оценка кадрового потенциала и требуемых профессиональных навыков	Проведены оценки соответствующего потенциала
Полномочия и оперативные условия для ведущего ведомства, ответственного за процесс восстановление	Выбрана наиболее подходящая институциональная основа и создан центральный орган, с которым доноры и партнеры согласуют вопросы финансирования и проведения работ
Учреждения с конкретными предназначением и юрисдикцией	Должное внимание уделено всем утраченным / поврежденным активам / объектам; внимание сконцентрировано на восстановлении
Должное кадровое обеспечение на весь период восстановления	Набор необходимых профессиональных и технических кадров
Программа по восстановлению с участием гражданского общества и частного сектора	Механизмы, обеспечивающие участие гражданского общества, частного сектора и профессиональных ассоциаций в восстановлении.
Децентрализованная реализация восстановления в рамках единой концепции и механизмов координации	Четкие структуры для определения политики и реализации восстановления
Эффективная совместная работа международных агентств и партнеров по развитию	Институционализация роли международных агентств и партнеров по развитию; создание форумов для координации деятельности доноров

Финансирование восстановления

Результаты РКВ	Итоги работы
Финансирование восстановления в достаточном объеме	Пересмотренный бюджет, в котором первоначальное внимание уделяется задачам экстренной гуманитарной помощи, а затем восстановления

Результаты РКВ	Итоги работы
Функционирующие финансовые системы для целей восстановления	Финансовые системы, пользующиеся поддержкой на самом высоком политическом уровне, способные управлять притоками капитала
Усовершенствованное управление государственными финансами	Меры, укрепляющие и формирующие эффективные механизмы УГФ
	Модель управления ресурсами, поступающими от двусторонних и многосторонних доноров
Надлежащие мониторинг и оценка	Создание процедур для обмена информацией об оценках с исполнительными организациями. Определение средств мониторинга и аудита передачи и использования денежных средств.
	Механизмы финансового контроля, укрепляющие доверие к целевому использованию средств, выделенных на восстановление.

Финансирование восстановления

Результаты РКВ	Итоги работы
Стандарты реконструкции, применяемые в соответствующих проектах	Проекты по восстановлению обеспечивают устойчивость к ЧС в будущем
Децентрализованный процесс реализации	Проекты, осуществляемые при активном участии населения и удовлетворяющие реальные потребности
Эффективный центральный механизм контроля, вносящий вклад в процесс осуществления промежуточных обзоров	Оценочные рамки, созданные в начале процесса восстановления, позволяющие производить промежуточные корректировки и обеспечивающие раннее участие партнеров
	Промежуточные обзоры реализации рамочной концепции восстановления
Оперативный, эффективный и прозрачный процесс закупок	Более оперативный процесс закупок у более надежных поставщиков
Эффективный внутренний обмен информацией между партнерами по восстановлению	Информация легко передается между секторами и министерствами
	Продолжающийся обмен консультациями между секторами и министерствами
Эффективные связи с общественностью	Информационная кампания позволяет всем участникам быть в курсе изменений в программе восстановления
	Информирование о ясных и реалистичных целях восстановления, минимизирующее риск нереалистичных ожиданий
Прозрачность, результатом которой являются доверительные отношения между всеми заинтересованными в восстановлении сторонами	Наличие более надежной информации о результатах. Партнеры работают совместно над предоставлением информации и анализом результатов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПЛАНИРОВАНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРОВ НА БАЗЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ РАМОЧНОЙ КОНЦЕПЦИИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПОСЛЕ ЧС, ИНДИЯ

Ниже приводятся некоторые обобщенные шаги и рекомендации в отношении планов по восстановлению различных секторов, подробно описанные в проекте «Национальная рамочная концепция восстановления после стихийных бедствий, Индия». Эти ключевые шаги по среднесрочному планированию восстановления применяются после завершения оценки потребностей и формирования институциональной основы. Рекомендации – это положения, которыми необходимо руководствоваться во время осуществления восстановления, и которые служат в качестве потенциальных критериев для оценки успехов в достижении целей восстановления. Ниже приведены примеры планов восстановления жилья, систем образования, водоснабжения и санитарии для иллюстрации широкого диапазона мер и рекомендаций в зависимости от условий в различных секторах. План восстановления должен включать конкретные мероприятия и рекомендации для каждого из приоритетных секторов.

Планирование восстановления жилья

Планирование восстановления постоянного жилья должно быть основано на результатах оценки потребностей, описывающей причиненный жилищному фонду ущерб, существующий потенциал и потребности. Во внимание должны приниматься доступность земельных участков, права собственности на землю, материалы, наличие общественной и коммунальной инфраструктуры и меры, необходимые для снижения рисков. Ниже описываются основные шаги и рекомендации для восстановления сектора с использованием примеров из Национальной рамочной концепции восстановления после стихийных бедствий в Индии:

ОСНОВНЫЕ ШАГИ ДЛЯ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЖИЛЬЯ

i. **Необходимо провести детальную оценку потребностей** для разработки стратегии восстановления жилья.

ii. **В случае переселения пострадавшего населения требуется определить подходящее место** на основе оценки рисков, качества почвы, гидрологии, топографии, геологии, гарантии прав землевладения и влияния строительства на окружающую среду.

iii. **Предоставить финансовую помощь** населению на строительство жилья.

iv. **Предоставить техническую помощь** сообществам в вопросах выбора подходящих строительных материалов, оптимального использования имеющихся ресурсов, проектирования подходящего, устойчивого к стихийным бедствиям и учитывающего культурные особенности жилья при минимальном воздействии строительства на окружающую среду.

v. **Научить местных каменщиков и ремесленников** технике строительства прочных и устойчивых к многофакторным рискам домов.

vi. **Способствовать поддержке людей с особыми потребностями** в строительстве жилищ и оказывать помощь на уровне сообщества в вопросах обеспечения жильем людей с особыми потребностями.

vii. **Предоставить несколько вариантов жилья** для удовлетворения разнообразных потребностей с учетом масштабов и характера проявления ущерба, сельских и городских условий, многодетных семей, неполных семей, одиноких пожилых людей, опасных и безопасных месторасположений и особенностей строительства или переселения.

viii. **Обеспечить все дома системами санитарии, водоснабжением и электричеством, в идеале из устойчивых источников электроэнергии**.

ix. **Предоставить дополнительную финансовую помощь** для компенсации дополнительных расходов, связанных с мерами по снижению рисков ЧС.

x. **Определить и предоставить доступ к альтернативным, доступным в финансовом плане и экологически устойчивым строительным технологиям и материалам** для ремонта и реконструкции.

xi. **Поощрять местное производство экологически безопасных материалов** в целях предоставления трудоустройства и обеспечения средствами к существованию, а также снижения негативного воздействия строительства на окружающую среду. При условии надлежащей реализации, эти меры могут снизить издержки строительства.

xii. **Оказать поддержку в форме налоговых льгот, фиксированных цен и создания банков материалов** для реконструкции жилья.

xiii. Развивать проекты по демонстрации технологий в качестве эффективного способа показать населению преимущества использования надлежащих строительных технологий, а также проектирования, обеспечивающего устойчивость зданий к стихийным бедствиям.

xiv. **Создать центр планирования жилищного строительства** на уровне 2-3 населенных пунктов, под руководством одного инженера и двух помощников, ответственных за:

- Организацию обучения местных инженеров и каменщиков на уровне общин
- Посреднические функции между окружными чиновниками и населением
- Наблюдение за ходом реализации программы реконструкции и управление информационными потоками.

xv. **Создать вспомогательное подразделение** для обеспечения множественного доступа к объектам в регионах, по мере необходимости, под руководством сотрудника по региональным проектам, ответственного за:

- Разработку и поддержание базы данных и управление информационными потоками на уровне региона
- Оказание помощи региональной администрации в вопросах управления проектами, включая отчетность, поддержание связей и удовлетворение жалоб.

xv. **Создать вспомогательное подразделение** для обеспечения множественного доступа к объектам в регионах, по мере необходимости, под руководством сотрудника по региональным проектам, ответственного за:

xvi. **Назначить на объекты соответствующих инженеро**в, работников социальных служб, прорабов и инспекторов строительных работ на уровне сообщества.

xvii. **Координировать работу с исполнительными партнерами**, оценивать потенциал местных производителей и рынков строительных материалов.

xviii. **Установить государственные строительные нормы в области восстановления жилья** и рассмотреть строительные кодексы и контрольные меры.

xix. **Установить стандарты реконструкции жилья** в соответствии с национальными и региональными строительными кодексами, предыдущими программами и стандартами «Сфера» (См. Руководство по стандартам «Сфера»: Гуманитарная хартия и минимальные стандарты гуманитарного реагирования»).

xx. **Разработать планы на уровне местного сообщества** в консультации с населением.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЖИЛЬЯ

Выбор места

- Пострадавшее население должно принимать участие в определении рисков и принятии решений относительно восстановления мест проживания либо переселения.
- Решения, касающиеся выбора между устойчивой жизнедеятельностью и переселением в более безопасное место должны быть тщательно сбалансированными.
- Необходимо предоставить возможности зарабатывать приемлемые средства к существованию, обеспечить доступ к адекватному медицинскому обслуживанию и системам общественного здравоохранения, безопасному и доступному продовольствию, питьевой воде и доступным базовым коммунальным услугам.
- Перед началом строительства необходимо оценить воздействие на окружающую среду.
- Расстояние между новыми населенными пунктами и прежними жилищами должно быть минимизировано, чтобы сообщества могли поддерживать социальные связи и источники существования.

Планирование населенных пунктов

- Необходимо принять во внимание характер первоначального расселения общин и близость к источникам средств к существованию.
- Населенные пункты должны быть защищены от непосредственных угроз.
- По мере возможности, экологические условия, существовавшие до стихийного бедствия, должны быть восстановлены или воссозданы.
- В процессе восстановления должен применяться интегрированный подход к проектированию и реализации. Планы восстановления жилищ должны быть увязаны с другими базовыми потребностями жизнеобеспечения, такими как водоснабжение и санитария, здравоохранение и источники существования. Реализация должна объединять национальную и региональную программы для создания устойчивой во всех отношениях среды для проживания.

Проектирование конструкции домов

- Необходимо учитывать культурные, социальные и жизненные потребности общин.
- Необходимо поощрять участие женщин на этапе проектирования.
- Проектирование должно вестись с учетом возможного будущего роста семей и их потребностей.
- Общины должны иметь возможность предлагать свои параметры дизайна для выбранных проектов.
- Необходимо уделять должное внимание социальной мобилизации для обеспечения полного участия населения, учета культурных особенностей и понимания структурно безопасных, устойчивых к различным угрозам технических параметров.

Строительные материалы:

- Необходимо использовать доступные на местном рынке материалы, которые доступные и экологически безопасны.
- Необходимо выбирать строительные материалы хорошего качества.
- Необходимо рассмотреть возможность повторного использования строительных материалов из обломков и завалов, образовавшихся в результате ЧС.
- Не следует упускать из виду местное производство устойчивых строительных материалов.

Строительные технологии

- Необходимо поощрять применение технологий устойчивого строительства, которые подходят с учетом климата, культурных и социальных особенностей, являются доступными, используют местные материалы или способствуют развитию местного производства прочных материалов при минимальном негативном воздействии на окружающую среду.
- Необходимо внедрить технологию строительства объектов, устойчивых к стихийным бедствиям. Строительство должно вестись с соблюдением стандартов устойчивости, предусмотренных в строительном кодексе, независимо от того, включены ли они в местные строительные нормы или нет.
- Необходимо обеспечить, чтобы жилищное строительство велось в соответствии с местными, региональными и национальными строительными кодексами.

Планирование восстановления сектора образования

После ЧС многие дети оторваны от школьного обучения, у многих учащихся нет возможности вернуться в школы. Кроме того, прошлый опыт показал, что образование относится к тем секторам, которые подвержены наиболее разрушительному воздействию ЧС. Во многих школах отсутствуют минимальные стандарты и средства для защиты учащихся и преподавателей от природных и антропогенных катастроф. Деятельность по восстановлению сектора образования связана с обеспечением права детей на непрерывное образование, права на безопасное учебное пространство и СРСБ.

КЛЮЧЕВЫЕ ШАГИ ДЛЯ СРЕДНЕСРОЧНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРА ОБРАЗОВАНИЯ

i. **Осуществить ремонт, обслуживание и модернизацию пострадавших школ** с тем, чтобы как минимум вернуть их к состоянию, которое имело место до ЧС, а также произвести, по мере возможности, усовершенствования согласно принципу «лучше, чем было» на основе тщательной оценки рисков.

ii. **Оказать помощь в восстановлении поврежденной инфраструктуры** на всех уровнях: школы, колледжи и технические учебные заведения, посредством грантов, льготных кредитов и государственно-частного партнерства (ГЧП).

iii. **Оказать содействие в реализации программ по укреплению потенциала для создания более безопасных конструкций учебных заведений** при участии академических кругов, профессиональных ассоциаций, отраслевых министерств и органов лицензирования. Обеспечить надлежащее соблюдение архитекторами, инженерами и строителями соответствующих кодексов и строительных технологий.

iv. **Обеспечить включение в стандарты строительства безопасных школ руководящих принципов Хиогской рамочной программы действий.**

v. **Обеспечить водоснабжение и санитарные условия** во всех школах.

vi. **Перенести школы, расположенные в зонах с высокими рисками ЧС, в более безопасные районы.**

vii. **Провести оценки рисков** (угрозы, чувствительность и потенциал) для планирования долгосрочных действий.

viii. **Предоставить финансовую помощь/гранты** для реконструкции и восстановления государственных школ.

ix. **Предоставить льготные кредиты на реконструкцию пострадавших частных школ**, по мере возможности.

x. Нанести визиты в семьи для того, чтобы **вернуть детей в школы** и **предоставить дополнительное обучение** пострадавшим учащимся.

xi. **Перенести даты любых стандартных или квалификационных экзаменов** для пострадавших учащихся, чтобы у них была возможность не отстать в обучении от своей возрастной группы в целом по стране.

xii. **Определять, оценивать и осуществлять мониторинг рисков ЧС в секторе образования**.

xiii. **Развивать культуру безопасности посредством обучения вопросам снижения рисков стихийных бедствий (СРСБ)**.

xiv. **Устранить факторы, лежащие в основе выявленных рисков в секторе образования**.

xv. **Обеспечить учебную подготовку и провести учения** по экстренной эвакуации, оказанию первой помощи и обращению со средствами пожаротушения для школьников, учителей, студентов ВУЗов, и т. д.

xvi. **Укрепить потенциал пострадавшего населения** путем обучения общин поведению в чрезвычайных ситуациях и СРСБ.

ПРИНЦИПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ В СЕКТОРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Параметры реконструкции школ должны соответствовать национальным, государственным и местным строительным кодексам.
- Привлечь подходящих ключевых партнеров, которые могут обеспечить положительную синергию при восстановлении сектора образования.
- Вновь построенные школьные здания должны быть устойчивыми к множественным угрозам и иметь соответствующие структурные характеристики.

Планирование восстановления систем водоснабжения и санитарии

ОСНОВНЫЕ ШАГИ ДЛЯ СРЕДНЕСРОЧНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ

i. **Осуществить ремонт, обслуживание и усовершенствование поврежденных систем** с тем, чтобы как минимум вернуть их к состоянию, которое имело место до ЧС, а также произвести, по мере возможности, усовершенствования согласно принципу «лучше, чем было» на основе тщательной оценки рисков.

ii. **Обеспечить соответствующие дренажные системы** с тем, чтобы избавить жилые районы и точки водоснабжения от стоячей воды, а также для того, чтобы очистить дождевые водостоки.

iii. **Использовать прочные строительные материалы и технологии** с учетом местных условий.

iv. **Вовлечь пострадавшие группы населения** в процесс принятия решений в качестве компонента программы по сокращению рисков ЧС.

v. **Сформировать комитеты по вопросам водоснабжения и санитарии (КВВС)** с 50% участием женщин для того, чтобы обеспечить представленность интересов женщин, надлежащее управление и устойчивость системы.

vi. **Развивать санитарно-гигиеническое просвещение** путем повышения информированности и проведения учебных кампаний в общинах, ВУЗах и школах.

vii. **Укрепить потенциал КВВС** для управления и обслуживания систем водоснабжения и санитарии.

ПРИНЦИПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ

- При планировании соответствующих мероприятий необходимо принять во внимание вопросы безопасности продовольствия, недостаточности питания, состояния здоровья и специфические потребности отдельных общин.
- Защитить туалеты и системы канализации от затопления для того, чтобы предотвратить структурные повреждения и утечки.
- Предотвратить загрязнение источников питьевой воды сточными водами из мест стирки и купания.
- Планировать, строить и обслуживать системы дренажа, чтобы предотвратить размножение москитов в непосредственной близости от жилья.
- Стремиться обеспечить равное участие мужчин и женщин в планировании, принятии решений и управлении для того, чтобы все пострадавшее население имело безопасный и свободный доступ к услугам водоснабжения и санитарии.

ГЛОССАРИЙ

АДАПТАЦИЯ:
Приспособление природных или созданных человеком систем в ответ на фактические или ожидаемые климатические и иные воздействия или их последствия, которое позволяет снизить вред и использовать благоприятные возможности.

АУДИТ:
Официальное изучение и проверка счетов и записей для анализа обоснованности и соответствия проектных расходов и дохода законам, положениям и договорам, включая условия займа и правила бухучета. Также может включать анализ эффективного и рационального использования средств.

БАЗОВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ:
Товары и услуги первой необходимости, от которые зависит выживание людей. Сюда включается безопасный доступ к таким базовым товарам и услугам, как продовольствие, вода, убежище, одежда, медицинские услуги, санитария и образование.

БЕДСТВИЕ:
Ситуация или событие, серьезно нарушающее потенциал местных сообществ, в результате чего поступает запрос о внешней помощи на национальном или международном уровне; как правило, неожиданное событие, которое причиняет серьезный ущерб, разрушения и человеческие страдания.

БЛАГОПРИЯТНАЯ СРЕДА:
Правила и положения на национальном и местном уровнях, стимулирующие отдельные виды деятельности, например участие сообщества или УРСБ.

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ:
Осуществляется под контролем национального правительства, включает доходы из собственных источников, а также внешнее финансирование и займы.

ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ:
Взаимодополняемость относится к ситуации, когда два или более фактора повышают степень воздействия друг друга на эффективность работы.

ВЗАИМОЗАМЕНЯЕМОСТЬ:
Возможность перевода средств между статьями бюджета.

ВНЕБЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ:
Не может управляться напрямую национальным правительством или же не включено в его бюджет.

ВОДНЫЙ БАССЕЙН:
Территория земной поверхности, с которой все поверхностные и грунтовые воды стекаются в одно место, которым может быть река, озеро, водоём, дельта реки, болото, море или океан.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ:
Решения и действия, принимаемые после бедствия, направленные на возвращение к нормальной жизни и улучшение условий жизни пострадавшего сообщества после бедствия, при одновременном стимулировании и продвижении необходимых изменений в снижение риска бедствий; включает не только физическую реконструкцию, но и оживление экономики, а также нормализацию социальной и культурной жизни.

ГОТОВНОСТЬ:
Знание и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвосхищать, реагировать и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий.

ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ:
Процесс, который направлен на формирование возможностей устойчивого развития посредством генерирования самостоятельных процессов восстановления после бедствий. Гуманитарная помощь включает средства к существованию, убежище, управление, охрану окружающей среды и социальные параметры, включая ре-интеграцию переселенного населения. Он также решает основные риски, которые способствовали кризису.

ЖИЛЬЕ:
Непосредственная физическая среда, включая внутри и вне зданий, в которой проживают семьи и домашние хозяйства, и которая служит им убежищем.

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ:
Группы, имеющие любую прямую или косвенную заинтересованность в мероприятиях по восстановлению,

которые могут повлиять или подвергнуться влиянию процессов реализации или конечных результатов. Термин включает группы, берущие на себя обязательства, управляющие, отчитывающие, подверженные воздействию, продвигающие и финансирующие интервенции, Заинтересованные стороны включают уязвимые сегменты населения и местные органы власти, которые ведут прямой диалог с сообществами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ ОТ ИМЕНИ СООБЩЕСТВА:
Закупки сообществом или от его имени. Существует множество различных моделей договорной деятельности на уровне сообщества, при этом общая характерная черта заключается в том, что данные модели предоставляют сообществу степень контроля над инвестициями и реализацией в целях стимулирования ответственности и устойчивости.

ИНТЕНСИВНЫЙ РИСК:
Риск, связанный с подверженностью больших скоплений людей и районов активной хозяйственной деятельности интенсивным угрозам, что может привести к потенциальному катастрофическому воздействию бедствий с большим количеством жертв среди населения и ущербом имуществу. Интенсивный риск характерен для больших городов или густонаселенных районов, которые не только подвержены интенсивным угрозам, но также характеризуются высокой уязвимостью в отношении этих угроз. См. также «Риски» и «Экстенсивный риск».

ИНФРАСТРУКТУРА:
Системы и сети, посредством которых оказываются общественные услуги. Такие услуги включают водоснабжение и санитарию, энергоснабжение и иные сети инженерных коммуникаций, а также транспортные сети для всех видов поездок.

ИСТОЧНИКИ СУЩЕСТВОВАНИЯ:
Способы, посредством которых люди получают доступ к ресурсам, которые им необходимы, индивидуально и коллективно, включая питание, воду, одежду и убежище.

ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ:
Базовая информация, собранная во время проведения оценки, включая факты, количество и описание. Такая информация позволит провести сравнение с ситуацией, существовавшей до наступления бедствия, и оценку воздействия реализованного проекта.

КЛЮЧЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ:
Количественная и качественная оценка промежуточных и конечных результатов проекта, используемая для оценки прогресса в успешной реализации проекта.

КОНЦЕПЦИЯ:
Принцип или протокол, согласному которому принимаются решения и достигаются рациональные конечные результаты.

КОРРУПЦИЯ:
Злоупотребление вверенной должностью в целях личной выгоды посредством взяточничества, вымогательства, мошенничества, обмана, сговора и отмывания денег; включает выгоды, полученные членами семьи, политической партией или организацией, в которой у такого лица есть интерес.

ЛУЧШЕ, ЧЕМ БЫЛО (ЛЧБ)
Подход к реконструкции для снижения уязвимости и улучшения материально-бытовых условий при одновременном продвижении более эффективной и устойчивой реконструкции. При применении принципа ЛЧБ необходимость реконструкции используется для изучения безопасности застройки на том же месте, а также рассмотрения мер, чтобы сделать дом более теплым, сухим и более дешевым в эксплуатации.

МЕРЫ ПОСЛЕ БЕДСТВИЯ (МЕРЫ EX-POST):
Действия, предпринимаемые после наступления бедствия, в целях смягчения или ремонта повреждений, нанесенных бедствием.

МОНИТОРИНГ:
Процесс сбора и изучения связанной с программой информации, относящейся к целям, задачам и деятельности программы.

НАВОДНЕНИЕ:
Общее и временное состояние частичного или полного затопления обычно сухих земельных участков, в связи с (а) переливом внутренних или приливных вод; (б) необычным и быстрым аккумулированием или стоком поверхностных вод из любого источника, или (в) селей или внезапного обрушения береговой линии.

НЕСТРУКТУРНЫЕ МЕРЫ:
Любая мера, не предполагающая физического строительства, использующая знания, опыт и договоренности для снижения риска и воздействия, в частности посредством применения стратегий и законов, повы-

шения осведомленности общественности, обучения и образования. См. также «Структурные меры».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОХВАТА:
Анализ или обсуждение для определения воздействия, которое предлагаемая политика или проект, будут иметь на сообщество или среду.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ГРУПП:
Определение и привлечение местными сообществами, правительством или внешними агентствами потенциальных получателей помощи.

ОСТАТОЧНЫЙ РИСК:
Риск, который не поддается управлению даже после эффективной реализации мер по снижению риска, для противодействия которому необходимо сохранять потенциал реагирования и восстановления. Присутствие остаточного риска предполагает постоянную необходимость развития и поддержания эффективного потенциала оказания помощи при чрезвычайных обстоятельствах, готовности, реагирования и восстановления наряду с социально-экономическими стратегиями, такими как системы социальной защиты и механизмы передачи риска.

ОЦЕНКА ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА:
Оценка, в ходе которой осуществляется сбор данных, включая демографические данные, сведения о типе жилья, статусе владения жильем, типа поселений до и после бедствия, жилищная политика правительства, доступ к инфраструктурным объектам, строительный потенциал и потенциал рынка в целях предоставления материалов и рабочей силы для работ по реконструкции.

ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ:
Процесс оценки (обычно основывается на оценке ущерба) финансовых, технических и человеческих ресурсов, необходимых для реализации согласованной программы восстановления, реконструкции и управления риском.

ОЦЕНКА УБЫТКОВ:
Оценка, в ходе которой анализируются изменения в экономических потоках, происходящих после бедствия и оцениваются с течением времени в текущих ценах.

ОЦЕНКА УЩЕРБА, УБЫТКОВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОСЛЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ (ОУУП):
Многосекторная оценка, в ходе которой оценивается воздействие ЧС на общество, экономику и окружающую среду региона, пострадавшего от бедствия.

ПАРТНЕРЫ:
Донорское сообщество или любые организации, а также физические лица, участвующие и разделяющие ответственность за процесс реконструкции и восстановления. Для сравнения см. «Заинтересованные стороны».

ПЕРЕВОД ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ
Прямые платежи или ваучеры для предоставления ресурсов пострадавшему населению.

ПЕРЕДАЧА РИСКА:
Процесс формального или неформального перевода финансовых последствий конкретных рисков с одной стороны на другую, в результате чего одна сторона (домашнее хозяйство, община, предприятие или орган власти) получают ресурсы от другой стороны после наступления бедствия в обмен на постоянные или компенсационные социальные или финансовые выгоды, предоставляемые этой другой стороне.

ПЕРЕМЕЩЕНИЕ:
Процесс, в ходе которого жилищные объекты сообщества и общественные инфраструктурные объекты возводятся на новом месте.

ПОМОЩЬ:
Оказание поддержки или интервенция сразу же после бедствия с тем, чтобы удовлетворить потребности пострадавших лиц в сохранении жизни и базовых средств к существованию.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА:
Оценка, которая предоставляет непосредственную информацию о потребностях, возможных интервенциях и требованиях к ресурсам. Может проводиться многосекторная оценка или оценка в одном секторе или месте.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ (МЕРЫ EX-ANTE):
Действия, предпринятые до бедствия в ожидании того, что они предотвратят или существенно сократят воздействие потенциального бедствия.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ:
Меры, позволяющие избегать и минимизировать негативное воздействие экологических, технологических и

биологических бедствий посредством повышения осведомленности общественности и обучения снижению риска бедствий, изменению отношений и поведения.

ПОДВЕРЖЕННОСТЬ УГРОЗЕ:
Проживание людей и наличие имущества, инфраструктуры и других элементов в зоне повышенной опасности, где существует угроза потенциального ущерба.

ПОЛНОМОЧИЯ
Права, предоставленные учреждению, организации или физическим лицам для выработки политики и принятия решений.

ПОСЛЕДСТВИЯ:
Конечные результаты события, например оползня; зависит от подверженности и уязвимости элементов, подвергающихся риску, например людей, домов, инфраструктуры.

ПОТЕНЦИАЛ:
Сочетание всех физических, институциональных, социальных и/или экономических преимуществ, качеств и ресурсов, имеющихся в наличии в сообществе, обществе или организации, которые можно использовать для достижения согласованных целей. Также включает такие коллективные качества, как лидерство и управление.

ПРАВИЛЬНЫЙ ВЫБОР МАСШТАБА / ОБЪЕМА:
Возведение объектов с тем, чтобы они могли адекватно удовлетворять существующий спрос. К примеру, если классы переполнены, необходимо увеличить количество классных комнат.

ПРАВИЛЬНЫЙ ВЫБОР МЕСТА СТРОИТЕЛЬСТВА:
Возведение объектов на участках, менее подверженных бедствиям и доступных сообществу.

ПРОГНОЗ НАВОДНЕНИЯ:
Использование данных в реальном времени об осадках и потоковых течениях в модели, устанавливающей связь между паводками и стоками, и модели определения маршрутов потоковых течений, а также данных об уровне воды от нескольких часов до нескольких дней вперед, в зависимости от размера водосборного или речного бассейна.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ:
Определение или статистическая оценка вероятности наступления в будущем события или условий для конкретного региона.

ПРЯМЫЕ ИЗДЕРЖКИ (УЩЕРБ):
Расходы на реконструкцию, понесенные в связи с полным или частичным уничтожением физических объектов, существующих в пострадавшем районе. Ущерб причиняется во время и сразу же после бедствия и измеряется в физических единицах. Денежная стоимость выражается в стоимости замещения согласно ценам, превалирующим непосредственно до события.

РАМОЧНАЯ КОНЦЕПЦИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ:
Прагматичный, последовательный, определенный в порядке приоритетности, программный и тем не менее «живой» (и гибкий) план действий, обеспечивающий устойчивое восстановление после бедствия.

РЕАГИРОВАНИЕ:
Предоставление помощи в чрезвычайных ситуациях и государственной поддержки во время или непосредственно после бедствия для спасения жизни людей, снижения вреда здоровью, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения первоочередных потребностей пострадавшего населения. См. также «Гуманитарная помощь».

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА:
Итоги проекта, которые можно оценить в момент завершения проекта.

РЕКОНСТРУКЦИЯ:
Фокусируется главным образом на ремонте или замене поврежденных физических структур и восстановлении местных услуг и инфраструктуры.

РИСК:
Сочетание вероятности события и его негативных последствий.

СИСТЕМА РАННЕГО ОПОВЕЩЕНИЯ:
Совокупность средств, необходимых для выработки и распространения своевременной и важной информации в целях оповещения, чтобы дать возможность населению, общинам и организациям, которым угрожает опасность, заблаговременно подготовиться и принять необходимые меры для снижения в разумные сроки вероятности причинения вреда жизни или средствам к существованию, травмы, ущерба имуществу и окружающей среде. Ориентированная на людей система раннего предупреждения должна включать четыре ключевых элемента, в частности, (а) знание рисков; (б) мониторинг, анализ и прогнозирование угроз; (в) передача и

распространение сигналов тревоги и оповещения; и (г) местный потенциал реагирования на полученные оповещения. Чтобы подчеркнуть, что системы оповещения должны охватывать все этапы от выявления угрозы до реагирования населения, используют также выражение «сквозная система оповещения».

СМЯГЧЕНИЕ:
Применение должной осмотрительности и добросовестности в минимизации ущерба; осуществлении защитных действий во избежание дополнительного вреда или убытков, с целью снижения или ограничения негативного воздействия угроз и связанных с ними бедствий.

СНИЖЕНИЕ РИСКА (СТИХИЙНЫХ) БЕДСТВИЙ (СРСБ):
Концепция и практические действия по снижению рисков бедствий посредством систематической работы, направленной на анализ и контроль причинных факторов бедствий, в том числе через снижение подверженности угрозам, уменьшение уязвимости населения и имущества, разумное управление земельными ресурсами и окружающей средой и повышение готовности к неблагоприятным событиям.

СООБЩЕСТВО:
Социальная группа любой численности, чьи члены проживают в определенном месте, имеют единую систему управления и зачастую общее культурное и историческое наследие.

СПРАВЕДЛИВОСТЬ:
Беспристрастность и отсутствие дискриминации в распределении выгод и издержек в сфере развития и предоставление всем равного доступа к возможностям.

СТРАТЕГИЯ ЗЕЛЕНОГО РОСТА:
Рост с эффективным использованием природных ресурсов, без ущерба для окружающей среды, который минимизирует загрязнения и воздействие на окружающую среду; устойчивый рост, который учитывает природные опасности, охрану окружающей среды и природный капитал в предотвращении стихийных бедствий.

СТРОИТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ И ПРАВИЛА:
Совокупность нормативных документов или инструкций и связанные с ними стандарты, предназначенные для контроля различных аспектов, относящихся к проектированию, строительству, материалам, перестройке и эксплуатации сооружений, которые необходимы для обеспечения безопасности и благосостояния человека, включая прочность сооружений и устойчивость к обрушению.

СТРУКТУРНЫЕ МЕРЫ:
Методы строительства, предназначенные для уменьшения или предотвращения возможного воздействия угроз, или применение инженерных приемов для обеспечения надежности и устойчивости сооружений и систем. См. также «неструктурные меры».

СУБСИДИАРНОСТЬ:
Принцип, в соответствии с которым вопросы должны рассматриваться самым небольшим, находящимся на низшем по иерархии уровне или наименее централизованным компетентным органом.

УБЫТКИ:
Включают спад в объеме производства производственных секторов, более низкие доходы и более высокие операционные издержки при предоставлении услуг. Также убытками являются непредвиденные расходы, понесенные в связи с удовлетворением срочных нужд. Убытки выражаются в текущих ценах.

УГРОЗА:
Опасное явление, феномен, деятельность человека или условия, которые могут повлечь гибель людей, увечья или другой вред здоровью, ущерб имуществу, потерю средств к существованию и услуг, социальные и экономические потрясения и/или нанести вред окружающей среде.

УЗЛОВОЙ ПУНКТ:
Центральное место расположения сотрудников и материалов во время бедствия.

УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА:
Процесс, в рамках которого отдельные лица, организации и общество с течением времени развивают свои знания, способности, отношения и ценности для решения проблем и достижения задач в сфере развития. Таким образом, укрепление потенциала может рассматриваться в различных масштабах – на уровне физических лиц, домашних хозяйств, сообществ и правительств.

УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ (СТИХИЙНЫХ) БЕДСТВИЙ (УРСБ):
Систематический процесс использования административных директив, организаций, оперативных навыков и

способностей реализовать стратегии, концепции и механизмы адаптации для снижения негативного воздействия опасностей и вероятности бедствия.

УСТОЙЧИВОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ:
Формирует устойчивость во время процесса восстановления и продвигает устойчивость в обычном развитии. Устойчивое восстановление – это средство достижения устойчивого развития. См. также «Устойчивость», «Восстановление», «Управление риском бедствий» и «Снижение риска бедствий».

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ
Развитие, которое отвечает потребностям сегодняшнего дня и не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности. Данное определение, введенное в обращение Комиссией Брундтланд в 1987 году, не дает определения слова «развитие» и взаимосвязанных социальных, экономических и экологических процессов. Риск бедствий связан с неустойчивыми элементами развития, такими как деградация окружающей среды, и наоборот – снижение риска бедствий может способствовать достижению устойчивого развития посредством снижения убытков и улучшения методов развития.

УСТОЙЧИВОСТЬ:
Способность системы, сообщества или общества, подверженного опасностям противостоять, поглощать, справляться и восстанавливаться от последствий опасности своевременно и эффективно, включая посредством сохранения и восстановления базовых структур и функций. Устойчивость определяется степенью наличия необходимых ресурсов у сообщества и способности к самостоятельной мобилизации до и в момент ЧС.

УСТОЙЧИВОСТЬ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА:
Способность противостоять, поглощать, адаптироваться и восстанавливаться от метеорологических изменений, связанных, прямо или косвенно, с человеческой деятельностью, которая изменяет состав глобальной атмосферы или влияет на изменчивость природного климата. См. также «Устойчивость»

УЯЗВИМОСТЬ:
Характеристики и условия, присущие общине, системе или имуществу, повышающие их восприимчивость к разрушительному воздействию угрозы.

УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ:
Группы или члены групп, особенно подверженные воздействию опасностей. Примерами таких групп являются перемещенные лица, женщины, престарелые, лица с ограниченными возможностями, дети без родителей и любая другая группа лиц, подвергающаяся дискриминации.

ФИЗИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:
Проектирование с учетом плана землепользования для предложения оптимальной инфраструктуры для государственных услуг, транспорта, экономической деятельности, восстановления природных ресурсов и охраны окружающей среды населенного пункта или района. Физический план может содержать сельские и городские компоненты.

ЭКСТЕНСИВНЫЙ РИСК:
Масштабный риск, связанный с подверженностью рассредоточенных групп населения повторным или постоянным опасным условиям низкой или средней интенсивности, зачастую локализованного характера. Такая постоянная подверженность может иметь деструктивное совокупное воздействие. Данный вид риска характерен, главным образом, для сельской местности и городских окраин. См. также «Риск» и «интенсивный риск».

ЭФФЕКТИВНОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ:
Достижение запланированных результатов среднесрочного и долгосрочного процесса восстановления, в том числе реабилитация и реконструкция поврежденной инфраструктуры и повторное создание устойчивых средств к существованию и возможностей генерировать доходы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ

Андерсон, Дж. А. и Холкомб, Е. Снижение риска оползней на уровне общин: управление стихийными бедствиями небольшими шагами / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2013. – 404 с.

Арнольд, М. и Бертон, С. Защита и расширение прав и возможностей уязвимых групп при ликвидации последствий стихийных бедствий / Протокол Всемирной конференции по восстановлению, 210-40 / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2011.

АБР (Азиатский банк развития), ЯБМС (Японский банк международного сотрудничества) и Всемирный банк. Предварительная оценка ущерба и потребностей. Программа восстановления после цунами в Шри-Ланке в 2005 г. / АБР, ЯБМС и Всемирный банк, Коломбо, 2005.

2000 г. Белиз: Оценка ущерба нанесенного ураганом Кейт.

Бенсон, С. и Клэй, Е. Стихийные бедствия и государственное финансирование в Бангладеш // Рабочий отчет по управлению рисками стихийных бедствий – 2002. – Вып. 6. – с. 114. - Всемирный банк, Вашингтон, ОК.

Бисселл, Р. Готовность и реагирование на катастрофические бедствия / Бока-Ратон, Флорида: CPC Пресс, Тэйлор энд Фрэнсис Групп, изд. 2013. – 391 с.

Боллин, С. и Ханна, С. Методологии проведения оценки потребностей восстановления после стихийных бедствий: опыт Азии и Латинской Америки / ПРООН (Программа развития Организации объединенных наций), Нью-Йорк, 2007. – 110 с.

Басс, Т. и Гарднер, А. Гаити в критическом положении: почему международная помощь не дала результатов и что мы можем с этим сделать / Вашингтон, ОК: Брукингс Институшн Пресс, 2008.

Уполномоченный орган по восстановлению после землетрясения в Кентербери. Стратегия восстановления и реконструкции в г. Крайстчерч / Уполномоченный орган по восстановлению после землетрясения в Кентербери, Южный остров, Новая Зеландия, 2012. – 56 с.

Правительство Китая, Министерство финансов. Поддержание устойчивого восстановления после землетрясения в Китае / Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению, Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2012. – 290 с.

Куршен, Т., Мартинез-Вазкез, Дж., Маклюр, С. и Вебб, С.Б. Принципы децентрализации. Достижения и вызовы фискальной децентрализации: уроки Мехико / изд. Джиугейл, М.М. и Вебб, С.Б. / Вашингтон, ОК: Всемирный банк, 2000. – Гл. 1. – 279 с.

Дюбойс, Л. Гаити: отголоски истории / Нью-Йорк: Пикадор, 2012.

Фэн, Л. Стихийное бедствие как возможность? Концепция восстановления объектов лучшего качества в Ачехе, Мьянме и Гаити / Группа по гуманитарной политике, ИРЗС (Институт развития зарубежных стран), Лондон, 2013. – 35 с.

Фенглер, В. и Ихсан, А. Отслеживание денег: 10 уроков попытки восстановления Ачеха и Ниаса / Презентация, ПРЕМ Уик, Всемирный банк, Вашингтон, ОК, май 2006.

2013 г. Оценка потребностей после стихийных бедствий, Март 2013 г., тропический циклон Эван / 17 декабря. – 79 с.

Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению. Реконструкция после землетрясения / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2011. – 82 с.

Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению. Инструкции по более безопасному восстановлению школ / Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению, Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2009. – 133 с.

Центрально-Американская комиссия по окружающей среде и развитию. Социально-экономическое и экологическое воздействие засухи 2001 г. в Центральной Америке / Субрегиональная штаб-квартира ECLAC, Мехико.

2001 г. Оценка землетрясения в Сальвадоре.

Правительство Сальвадора. Оценка ущерба, убытков и потребностей Сальвадора для восстановления и реконструкции после стихийного бедствия, обусловленной тропическим штормом Ида / Подготовлено Правительством Сальвадора при поддержке международного сообщества, Сан-Сальвадор, 2009. – 150 с.

ПИ-ПРООН (Правительство Индии – Программа развития Объединенной организации наций). Руководство по планированию подготовленности больниц к чрезвычайным ситуациям. 2002-2008 гг. / Программа развития Организации объединенных наций, Нью-Йорк, 2008.

Правительство Нигерии. Оценка ущерба, убытков и потребностей Нигерии после стихийных бедствий, наводнений 2012 года / Доклад Федерального правительства Нигерии, Абуджа, май 2013. – 153 с.

Правительство Шри-Ланки. Восстановление и реконструкция после цунами. Совместный отчет Правительства Шри-Ланки и партнеров по развитию / Коломбо, 2005.

2004 г. Оценка урагана Иван в Гренаде / сентябрь.

2001 г. Оценка землетрясения в Гуджарате / март.

2005 г. Оценка потребностей после наводнения в Гайане / январь.

Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению. Реконструкция после землетрясения в Гаити / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2010. – 31 с.

Офис специального представителя в Гаити. Изменилась ли помощь? Направление помощи Гаити до и после землетрясения / июнь 2011.

МБР (Межамериканский банк развития) и Всемирный банк. Инструкции по оценке ущерба и убытков 1, 2 и 3 / МБР и Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2010.

2005 г. Оценка ущерба, убытков и потребностей после цунами в Индии / март.

2005 г. Оценка ущерба, убытков и потребностей после цунами в Индонезии / январь.

2006 г. Оценка ущерба, убытков и потребностей после землетрясения в Индонезии для центра о. Ява и г. Джокьякарта / июнь.

МПВ (Международная платформа восстановления). Рекомендации по восстановлению и реконструкции в Глобальной программе по снижению риска стихийных бедствий на период после 2015 г. (ХПД2) / Кобе, Япония, 2013. www.recoveryplatform.org

МПВ (Международная платформа восстановления). Почему гендерные вопросы важны при восстановлении / серия «Знания для процесса восстановления» Кобе, Япония: МПВ, 2009. www.recoveryplatform.org

Джха, А.К., совместно с Баренштейном, Дж. Д., Фелпсом, П.М., Питтет, Д. и Сена, С. Более безопасные дома, более сильные сообщества: справочник по восстановлению после стихийных бедствий / Вашингтон, ОК: Всемирный банк, 2010.

Джха, А.К., Блоч, Р. и Ламонд, Дж. Города и наводнения. Пособие по комплексному управлению рисками наводнений в городах для 21-го века / Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению и Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2012. – 629 с. www.openknowledge.worldbank.org

Кеннеди, Дж., Ашмор, Дж., Бэбистер, Е. и Келман, И. Значение Концепции восстановления объектов лучшего качества: доказательство после цунами в провинции Ачех и Шри-Ланке» / Непредвиденные обстоятельства и управление в кризисных ситуациях, журнал. – март 2008 – Вып. 16 (1) - с. 24-36.

Правительство Лаоса. Тайфун Кетсана в Лаосской Народной Демократической Республике 29 сентября 2009 г. Оценка ущерба, убытков и потребностей » / Отчет подготовлен Правительством Лаосской НДР при поддержке Всемирного банка, АБР, АСЕАН, ФАО, АУСАИД, Глобального фонда по снижению опасности стихийных бедствий и восстановлению и Азиатским центром по обеспечению готовности к стихийным бедствиям в г. Вьентьян. Вьентьян, ноябрь 2009. – 106 с.

2013 г. Уроки международного восстановления после стихийных бедствий. Комплект инструментов и анализ отдельных ситуаций / Инициатива по рамочной концепции восстановления после бедствий. Всемирный банк, Вашингтон, ОК, ноябрь 2013. – 78 с.

2005 г. Оценка ущерба, убытков и потребностей после землетрясения на Мальдивах / февраль.

Маннаккара, С. и Уилкинсон, С. Концепция восстановления объектов лучшего качества: уроки, полученные из восстановления Шри-Ланки после цунами индийского океана в 2004 г. / Международный журнал архитектурного исследования. – 2013. – Вып. 7 (3) – с. 108-121. Мандэй, Дж.Л. Концепция восстановления объектов лучшего качества: создание устойчивого сообщества после стихийного бедствия / Нэйчурал Хазардс Информер, 3 (доступен от 3.7.14), 2002. Режим доступа: http://www.colorado.edu/hazards/publications/infomer/infrmr3/informer3b/htm

2000 г. Мозамбик: предварительная оценка ущерба от непредвиденного наводнения и циклона / март.

2005 г. Землетрясение в Пакистане в 2005 г.: предварительная оценка ущерба, убытков и потребностей / ноябрь.

Рангиери, Ф. и Ишиватари, М. Обучение на примере глобальных бедствий: уроки, полученные из Великого восточно-японского землетрясения / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2014. Режим доступа: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18864 Лицензия: CC BY 3.0 IGO

Мадлен Фогде, Луи Макарио и Кирстен Кери Роль экосистем в снижении риска стихийных бедствий, суть не в «если», а в «когда» и «где»: роль наращивания потенциала в снижении риска стихийных бедствий, в целях устойчивого водоснабжению и санитарии / Нью-Йорк: Газета Университета Организации объединенных наций, 2013. – 286 с.

Правительство Самоа. Оценка ущерба, убытков и потребностей Самоа после стихийных бедствий – землетрясения и цунами 29 сентября 2009 г. / Правительство Самоа, Апиа, декабрь 2009. – 94 с.

Правительство Самоа. Оценка ущерба, убытков и потребностей Самоа после стихийного бедствия – циклона Эван в 2012 г. / Правительство Самоа, Апиа, март 2013.

Шенкинг, Дж. С. Великое землетрясение в Канто и культура катастрофы и реконструкции в Японии 1920-ых годов» / Журнал японских исследований. – 2008. – Вып. 34 (2).

Штраусс-Кан, Д. Почему нам нужен План Маршалла на Гаити / Хаффингтон Пост, 22 января 2010. http://www.huffingtonpost.com/dominique-strausskahn/why-we-need-a-marshall-pl_b_431929.html

2005 г. Оценка ущерба, убытков и потребностей Шри-Ланки после цунами / февраль.

Танну, М.-Н. Сирия: подготовка к реконструкции / Арабская инициатива по реформе, май 2014. – 11 с.

1999 г. Землетрясение в г. Мармара в Турции / сентябрь.

ООН (Организация объединенных наций). Ключевые задачи Концепции восстановления объектов лучшего качества: доклад специального представителя Генерального секретаря ООН по восстановлению после цунами, г-на Уильяма Дж. Клинтона / Организация объединенных наций, Нью-Йорк, 2006.

ООН (Организация объединенных наций). Отчет по глобальной оценке снижения риска стихийных бедствий 2013 г. От общих рисков к общим ценностям: обоснования для снижения риска стихийных бедствий / Организация объединенных наций, Нью-Йорк, 2013.

Группа Организации объединенных наций по развитию, Всемирный банк и ЕС (Европейский Союз). Оценка ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайных ситуаций. Том А / Группа ООН по Развитию, Всемирный банк и ЕС, Нью-Йорк, 2013. – 129 с.

ПРООН (Программа развития Организации объединенных наций). Справочник по планированию, мониторингу и оценке результатов в сфере развития/ Программа развития Организации объединенных наций, Нью-Йорк, 2009. – 213 с.

Экономическая комиссия ООН по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК ООН). Справочник по оценке социально-экономического воздействия и воздействия на окружающую среду стихийных бедствий / Сантьяго де Чили, 2003. – 2-ое изд.

МИПО ЮНЕСКО (Международный институт по планированию образования Специализированного учреждения Организации объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры). Руководство по планированию образования при чрезвычайных ситуациях и реконструкции / Глава 35, «Бюджет и финансовое управление»; глава 27, «Взаимодействие с донорами и механизмы финансирования». МИПО ЮНЕСКО, Париж, 2006. www.iiep.unesco.org

МСУОБ (Бюро ООН по снижению риска бедствий). Терминология МСУОБ по снижению риска бедствий / Бюро ООН по снижению риска бедствий, Женева, 2009. – 30 с.

МСУОБ (Бюро ООН по снижению риска бедствий). Риски и бедность при изменении климата. Отчет по глобальной оценке снижения риска бедствий / Бюро ООН по снижению риска бедствий, Женева, 2009.

МСУОБ (Бюро ООН по снижению риска бедствий). От общих рисков к общим ценностям: обоснования для снижения риска стихийных бедствий. Отчет по глобальной оценке снижения риска бедствий / Бюро ООН по снижению риска бедствий, Женева, 2013.

МСУОБ/МПВ (Бюро ООН по снижению риска бедствий/Международная платформа по восстановлению). Методическая рекомендация по восстановлению. Планирование восстановления до стихийного бедствия / МСУОБ/МПВ, Кобе, 2013. – 45 с.

BNPB/Национальное агентство по обеспечению готовности к стихийным бедствиям. Стихийные бедствия в Западной Суматре и Джамбе: оценка ущерба, потерь и предварительная оценка потребностей / Совместный доклад BNPB, Bappenas/ Министерства Индонезии по планированию национального развития, региональных и муниципальных властей Западной Суматры и Джамби и международных партнеров, Джакарта, октябрь 2009. – 181 с.

ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения). Медицинская сортировка и лечение в условиях чрезвычайной ситуации / Всемирная организация здравоохранения, Женева, 2005.

Всемирный банк. Рост в интересах бедных слоев населения в 1990-ых годах: уроки и наблюдения 14 стран. Применение программы исследования роста в интересах бедных слоев населения / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2005. – 96 с.

Всемирный банк. Реагирование Всемирного банка на цунами / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2005. – 27 с.

Всемирный банк. Через год после цунами и землетрясения на о. Ява: достижения в реконструкции и результаты Фонда реконструкции о. Ява / Джакарта, 2007. – 52 с.

Всемирный банк. Анализ воздействия стихийных бедствий на социальную сферу / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2011.

Всемирный банк. Гендер и изменение климата: три вещи, которые вы должны знать / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2011. http://www.worldbank.org/socialresilience

Всемирный банк. Социальная устойчивость и изменение климата: руководство по оперативным инструментам / ССР (Сеть социального развития), Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2011.

Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий. Восстановление и снижение рисков после стихийных бедствий / Протоколы (первой) Всемирной конференции по вопросам восстановления, Женева, 10-13 мая, 2011. – 347 с.

Всемирный банк. Инклюзивный зеленый рост. Дорога к устойчивому развитию / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2012. – 171 с.

Всемирный банк. Сендайский отчет: управление рисками бедствий для устойчивого будущего / Всемирный банк, Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий и Правительство Японии. Вашингтон, ОК, 2012. – 79 с.

Всемирный банк. Тайское наводнение 2011 г.: быстрая оценка для планирования устойчивого восстановления и реконструкции / Всемирный банк, Бангкок, 2012. http://www.gfdrr.ord/sites/gfdrr.org/files/publication/Thai_Flood_2011_2.pdf

Всемирный банк. Открытые данные для руководства по устойчивости / Всемирный банк, Вашингтон, ОК, 2014. – 117 с.

Всемирный банк. Устойчивое восстановление: императив для устойчивого развития / Проект документа для региональных платформ по снижению риска бедствий, 2 апреля 2014. – 11 с.

Всемирный банк и Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий. Создание устойчивости к бедствиям и изменению климата при помощи социальной защиты / Сводная записка. - Группа Всемирного банка по быстрому социальному реагированию и Глобальный фонд по снижению опасности стихийных бедствий, Вашингтон, ОК, 2013.

Всемирный банк и МСУОБ (Бюро ООН по снижению риска бедствий). Структура, роль и мандат гражданской обороны при снижении риска бедствий в Юго-Восточной Европе / Программа смягчения последствий бедствий и адаптации к бедствиям в Юго-Восточной Европе, Всемирный банк, Вашингтон, ОК. – 179 с.

Йондер, А., совместно с Акчар, С. и Гопалан, П. Участие женщин в оказании помощи и процессе восстановления после стихийных бедствий. Совет по проблемам народонаселения, Нью-Йорк, 2005. http://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/seeds/Seeds22.pdf