

УПРАВЛЕНИЕ



**РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ УЩЕРБА,  
УБЫТКОВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОСЛЕ ЧС, ТОМ В**



# ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |    |
|--|----|
| ■ ВСТУПЛЕНИЕ   | 1  |
| ■ ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ                          | 3  |
| ■ ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЗОР СЕКТОРА                | 12 |
| ■ ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ           | 17 |
| ■ ОЦЕНКА СТОИМОСТИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ | 25 |
| ■ ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ           | 30 |
| ■ МЕЖСЕКТОРНЫЕ СВЯЗИ И СКВОЗНЫЕ ВОПРОСЫ              | 33 |
| ■ СТРАТЕГИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРА                   | 36 |
| ■ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ                | 51 |
| ■ ПРИЛОЖЕНИЯ   | 53 |



# СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

|       |  |
|-------|--|
| ЛЧБ   | Восстановление по принципу «лучше, чем было»                 |
| ОМС   | Организация местного сообщества                              |
| ОГО   | Организация гражданского общества                            |
| КСР   | Комитет содействия развитию (Всемирный банк)                 |
| ОУУ   | Оценка ущерба и убытков (DaLA)                               |
| УРСБ  | Управление рисками стихийных бедствий и ЧС                   |
| СРСБ  | Снижение рисков стихийных бедствий и ЧС                      |
| ЕС    | Европейский Союз   |
| СФО   | Служба финансовой отчетности                                 |
| КОСУ  | Команда по оценке сектора управления                         |
| ИКТ   | Информационно-коммуникационные технологии                    |
| ВПЛ   | Внутренне перемещенные лица                                  |
| УИ    | Управление информацией                                       |
| МСУ   | Местное самоуправление                                       |
| НПО   | Неправительственная организация                              |
| УВР   | Управление восстановительными работами                       |
| МЧС   | Министерство по чрезвычайным ситуациям                       |
| ОУУП  | Оценка ущерба, убытков и потребностей после ЧС               |
| СВ    | Стратегия восстановления                                     |
| НОУВР | Национальный орган по управлению восстановительными работами |

## ВСТУПЛЕНИЕ

Термин «управление» не имеет единственного определения, принятого всеми без исключения участниками Оценки ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайной ситуации (ОУУП), однако все партнерские организации признают, что данное понятие тесно связано с властью и соответствующими процессами принятия решений, участие в которых принимают различные государственные и негосударственные субъекты в процессе обеспечения общественными благами. В состав государственных участников входят центральные и местные органы исполнительной власти, законодательные органы власти, органы местного самоуправления (на всех действующих уровнях территориальных органов исполнительной власти), судебные органы и органы национальной безопасности. Негосударственные участники могут быть представлены неправительственными и религиозными организациями, традиционными структурами, местными общественными организациями и частным сектором.

Сектор управления считается сквозным сектором в рамках ОУУП, так как в каждом подсекторе социальной, производственной и инфраструктурной отраслевых групп проводится оценка дестабилизации кон-

кретных процессов управления в подсекторе в результате чрезвычайной ситуации (ЧС). Между тем, в систему управления также входят нижеперечисленные основные государственные функции, не связанные с определенным сектором, для восстановления и реконструкции которых может потребоваться помощь:

- Общее руководство процессом восстановления в стране;
- Управление государственной, частной и международной гуманитарной помощью в ходе восстановления;
- Восстановление функциональности местного самоуправления;
- Охрана правопорядка в пострадавших от ЧС регионах.

Дополнительная 5-я основная функция связана с управлением государственной службой, в частности с заменой персонала, привлечением новых специалистов, и выплатой пособий в случае причинения вреда здоровью или смерти специалистов после серьезного воздействия ЧС на кадровый состав государственного сектора, особенно в органах центрального правительства (например, после землетрясения в Гаити в 2010 году) и в органах власти провинций (цунами в провинции Ачех в 2004 году). Однако в большинстве случаев, воздействие ЧС на систему централизованного управления государственной службой будет минимальным, и поэтому данный вопрос не рассматривается вместе с другими основными функциями.

Основная задача данной главы заключается в предоставлении методических рекомендаций по проведению оценки потребностей и планированию работ по восстановлению основных государственных функций в рамках ОУУП. Рекомендации по отраслевой оценке системы управления в каждом подсекторе приводятся в соответствующих главах. Более подробно концептуальная основа, определяющая основные государственные функции, представлена в Разделе 2.

В данной главе описывается комплексный подход к ОУУП, и подробно рассматриваются потребности в восстановлении учреждений, которые выполняют основные государственные функции. При этом особое внимание уделяется тем учреждениям, которые в максимальной степени содействуют развитию национальной ответственности и участия во всех аспектах восстановления после ЧС.

В главе описаны шесть шагов по разработке стратегии восстановления (СВ):

- 1) Обзор сектора и исходных условий до ЧС;
- 2) Оценка последствий ЧС;
- 3) Подготовка информации о воздействии на макроэкономические показатели и человеческое развитие;
- 4) Определение потребностей в восстановлении, в том числе потребностей в рамках подхода «лучше, чем было» (ЛЧБ)
- 5) Разработка стратегии восстановления и плана действий;
- 6) Расчет затрат на восстановление.

# ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ

## БАЗОВАЯ СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ОЦЕНКИ СЕКТОРА УПРАВЛЕНИЯ

Основные государственные функции образуют важнейшие взаимосвязанные структурные элементы для достижения основных целей, как показано на Рисунке 1.

**Рисунок 1.** Основные государственные функции и цели после ЧС



Данная базовая структура сектора управления дает возможность объединить планирование восстановительных работ с долгосрочными задачами по развитию системы управления, в частности, с задачами по формированию доверительных отношений между властями и обществом, особенно в период после ЧС, когда высок потенциал для трансформации и реформ в системе государственного управления.

Базовая структура для ОУУП сектора управления должна также проводить грань между основными государственными функциями, рассмотренными в настоящей главе, и конкретными аспектами управления подсекторами, описанными в других главах. Данное различие представлено на рис. 2, где основные государственные функции выделены оранжевым цветом, а конкретные (секторальные) аспекты – голубым.

Основные государственные функции, являющиеся главным объектом ОУУП для сектора управления, имеют решающую роль для успешного процесса восстановления во всех подсекторах по следующим причинам:

- Управление восстановительными работами. Речь идет об институциональной инфраструктуре и возможностях государства по выполнению руководящей роли в координации ОУУП, в том числе определению концепции восстановительных работ и разработке комплексного стратегического плана в целях мобилизации и распределения необходимых финансовых и нефинансовых ресурсов для реализации данного плана, поддержанию согласованности и результативности ответных действий правительства, особенно среди отраслевых органов, формированию доверия общественности к мероприятиям в рамках реагирования и добросовестному управлению, включая мониторинг и регулярные отчеты о выполненных работах с соблюдением принципа прозрачности. Данный набор функций выполняется центральным органом власти (т.е. кабинетом министров) или возлагается на постоянный или временный орган по управлению восстановительными работами,

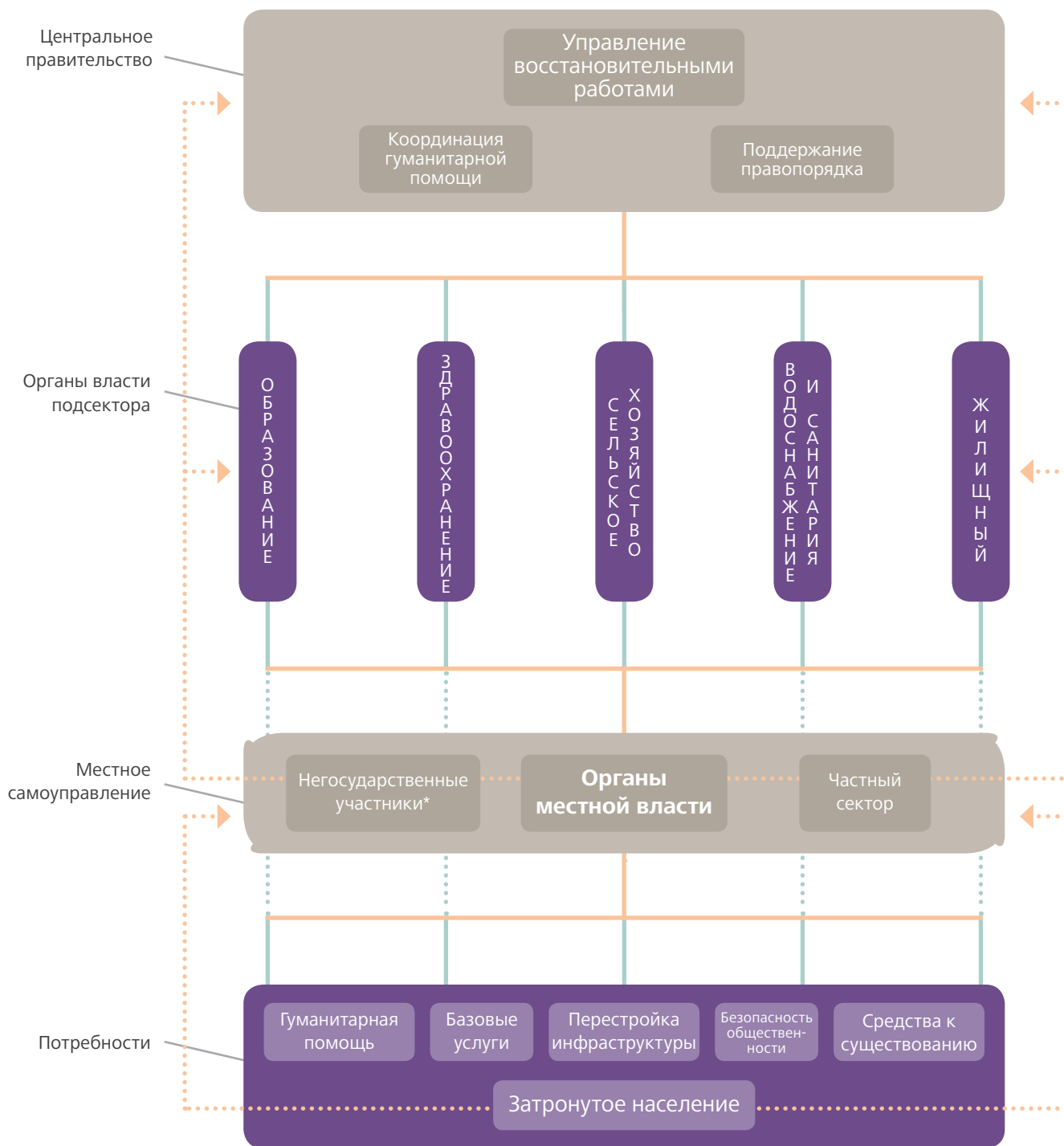
или может выполняться совместно двумя органами. Безусловно, данная политическая функция на высоком уровне не может выполняться никакой сторонней организацией.

- Управление гуманитарной помощью: Во многих чрезвычайных ситуациях гуманитарная помощь составляет существенную часть бюджета на восстановление, и гуманитарные организации оказывают значительное влияние на формирование политического курса. Таким образом, управление гуманитарной помощью становится принципиальной частью широкой программы восстановления, несмотря на определенные проблемы.
- Поддержание правопорядка. Чрезвычайные ситуации часто приводят к хаосу и беспорядкам и оказывают прямое воздействие на функциональность правоохранительных и судебных органов. Процесс восстановления будет затруднен без надлежащих мер безопасности на местах. Службы безопасности и судебная система также играют важную роль в защите уязвимых групп после ЧС, в том числе удовлетворяя потребности по восстановлению утраченных документов, удостоверяющих личность, и документов на имущество.
- Местное самоуправление: Эффективная работа местных органов власти и порядок управления с активным участием общественности на всех соответствующих субнациональных уровнях (например, провинция, округ, муниципалитет) необходимы для планирования и реализации планов по местному восстановлению, которые отражают местные потребности и повышают заинтересованность и участие местного населения. Органы местного самоуправления играют ключевую роль в координации проектных мероприятий (интервенций), которые подготовлены и предложены подсекторами на уровне местных сообществ. Деятельность органов местного самоуправления после возникновения ЧС имеет колоссальное значение для формирования доверия общественности к ответным мерам правительства.





**РИСУНОК 2.** Основные государственные функции после возникновения ЧС



**ПРИМЕЧАНИЕ 1:** Пунктирными линиями обозначены процессы принятия решений, реализации и мониторинга, которые выполняются с привлечением государственных и негосударственных участников на центральном и местном уровнях и в сотрудничестве между ними. В зависимости от ситуации будем меняться степень участия различных заинтересованных сторон в данных процессах по сравнению с централизованным управлением всеми аспектами по восстановлению. На рисунке также отражена ситуация, когда органы местного самоуправления играют важную роль в инициировании и управлении восстановительными работами на местном уровне, что не всегда имеет место, так как в некоторых случаях государственные учреждения и гуманитарные организации не привлекают данный эшелон управления.

Данный рисунок приводится в качестве иллюстрации и не охватывает весь объем государственной деятельности, которая выполняется в других секторах, например в промышленном, нефтегазодобывающем, торговом и туристическом секторах, и в инфраструктурных секторах (например, в транспортном и электроэнергетическом).

**ПРИМЕЧАНИЕ 2:** В децентрализованном государстве органы местного самоуправления, как правило, оказывают определенные услуги частично или в полном объеме (например, начальное образование или первичный уровень здравоохранения), и поэтому восстановление функциональных возможностей местных властей должно быть приоритетной частью плана восстановления в подсекторах. Однако во избежание двойного учета, оказание базовых услуг органами местного самоуправления должно быть включено в ОУУП соответствующего подсектора (например, здравоохранения или образования). Полномочия органов местного самоуправления, которые рассматриваются в настоящей главе, касаются функций более высокого уровня (лидерство, координация, администрация, информационное взаимодействие, политическое представительство). Кроме того, органы местного самоуправления могут оказывать некоторые услуги, которые учитываются в оценке подсекторов, но тем не менее важны для целей восстановления, и поэтому будут рассмотрены в рамках оценки сектора управления, включая выдачу или замену лицензий на ведение предпринимательской деятельности, разрешений на работу, водительских прав, разрешений на торговую деятельность или содержание кладбищ (если данные услуги не охвачены в оценке подсектора инфраструктуры на уровне сообщества) и т.д. В начале проведения ОУУП после предварительного анализа ситуации команды по ОУУП должны встретиться и согласовать, каким образом распределить между собой функции и услуги местных органов управления, в целях недопущения двойного учета при проведении оценки. Далее в главе оказываемые органами местного самоуправления и не охваченные в оценке подсекторов услуги будут называться «другими услугами органов местного самоуправления (ОМСУ)».

Что касается государственных учреждений, в таблице 1 описаны отличия первостепенных или основных учреждений от второстепенных учреждений, выполняющих определенную функцию. Данные отличия помогут установить приоритетность мероприятий по сбору данных, в частности данных по инфраструктурным объектам и физическим активам. Эта модель должна быть скорректирована с учетом действующей правовой и институциональной системы каждой страны.

**Таблица 1.** Институциональные заинтересованные стороны и основные государственные функции

| Функция                                | Основные/ключевые учреждения  | Вторичные учреждения  |
|--|---|---|
| Управление восстановительными работами | Администрация президента, министерство по чрезвычайным ситуациям, министерство финансов, министерство планирования, армия | Агентство статистики<br>Центральный банк<br>Казначейство<br>Парламент                                     |
| Управление гуманитарной помощью        | Министерство по чрезвычайным ситуациям, министерства иностранных дел/планирования и финансов, группы координации доноров  | Координация НПО   |
| Местное самоуправление                 | Министерство местного самоуправления, органы власти провинций, органы местного самоуправления                             | Ассоциации местного самоуправления, гражданское общество, частный сектор                                  |
| Правопорядок                           | Высший судебный орган,<br>Министерство юстиции, министерство внутренних дел, национальная полиция                         | Ассоциация адвокатов<br>Тюремная администрация<br>Правозащитные организации<br>Традиционные органы власти |

Каждая чрезвычайная ситуация оказывает свое уникальное воздействие на функции управления, так как физические последствия различных природных бедствий для центральных и местных органов власти различаются в зависимости от характера и масштаба ЧС. Некоторые стихийные бедствия серьезно дестабилизируют функцию центрального правительства (например, землетрясение в Гаити в 2010 году), а другие имеют более локальные последствия (например, извержение вулкана Мерапи в Индонезии в 2010 году). Такие стихийные бедствия, как землетрясения, цунами и ураганы, могут причинить значительный ущерб на небольшой территории и, как правило, оказывают значительное негативное влияние на органы местного самоуправления. Другие стихийные бедствия (например, засуха) имеют ограниченное воздействие на физические инфраструктурные объекты, но становятся серьезным испытанием для человеческого потенциала и финансового сектора ввиду потенциально высоких потребностей в материальной помощи, поддержке источников существования и других вспомогательных услугах пострадавшим лицам. В то время как большинство ЧС затрагивает определенные функции местного самоуправления или же все функции без исключения, наиболее серьезные бедствия также затрагивают основные возможности центральных органов власти в части управления процессом восстановления и преодоления политического давления, вызванного ЧС.

Поскольку порядок проведения оценки потребностей в секторе управления в рамках ОУУП может включать анализ последствий и воздействия ЧС на большое количество учреждений и структур управления, команда по оценке сектора управления (КОСУ) должна установить приоритетность объема работ согласно следующим критериям, чтобы уложиться в отведенное время для подготовки ОУУП:

- Зона чрезвычайной ситуации. Чрезвычайная ситуация, произошедшая в столице страны, потенциально более серьезно дестабилизирует процесс выполнения основных государственных функций, по сравнению с ЧС в провинции. В первом случае, команда ОУУП должна также провести подробный анализ воздействия ЧС на учреждения правительства страны, которые играют ключевую роль в оказании основных государственных функций, такие как администрация президента, кабинет министров, министерство финансов (в том числе казначейство), центральный банк, министерство планирования и т.д. В любом случае, независимо от воздействия ЧС на учреждения центрального правительства, потребуется оценка воздействия ЧС и на системы местного самоуправления в пострадавших от ЧС районах. Кроме того, если бедствие приводит к массовому перемещению населения, команда по оценке должна также провести анализ потребностей местных властей в тех регионах, которые принимают пострадавших, даже если эти регионы не были косвенно затронуты ЧС.
- Существующий потенциал до возникновения ЧС. Недостатки потенциала в ключевых государственных учреждениях, имеющие место до ЧС, как правило, усугубляются вследствие ЧС. Например, если известно, что у аппарата премьер-министра не было достаточного потенциала для обеспечения результативной координации работы между министерствами и для формирования политики, данный недостаток безусловно усугубится после ЧС, когда требования по обеспечению эффективной координации лишь возрастут. Соответственно, следует в срочном порядке разработать индивидуальные ответные действия для восполнения этого пробела. Обзор сектора до возникновения ЧС (см. главу 3) поможет оценить критические пробелы, существовавшие до ЧС, чтобы установить приоритетные области для оценки.
- Структуры местного самоуправления до возникновения ЧС. Структура субнациональной системы управления и ее нормативная база определяют роль органов местного самоуправления на этапе восстановления. Структуры местных органов власти могут быть довольно сложными и действовать на различных уровнях (например, штат, провинция, регион, департамент, округ, муниципалитет, село), с

нечетким распределением полномочий по оказанию услуг. Как правило, более высокий уровень децентрализации предполагает более продуманные ответные действия при ЧС, которые выполняются на местном уровне. Однако центральное правительство или органы власти провинции скорее всего будут нести основную ответственность за меры реагирования в случае ЧС, поэтому данным органам следует уделить особое внимание при проведении оценки в том случае, если органы местного самоуправления слабо развиты и недостаточно финансируются или имеют ограниченные полномочия.

## **КООРДИНАЦИЯ ПРОЦЕССА ОУУП ДЛЯ СЕКТОРА УПРАВЛЕНИЯ**

ОУУП, как на этапе оценки, так и на этапе планирования восстановительных работ для сектора управления, должна проводиться основной командой – командой по оценке сектора управления (КОСУ) – под руководством национального координационного центра (КЦ), назначенного для координации общего процесса. Экспертами КОСУ должны быть представители отдельных ведомств, которые выполняют ключевые функции, приоритетные для ОУУП сектора управления (см. пункт 2.1). Как правило, в состав КОСУ входят представители министерства финансов, планирования, внутренних дел, юстиции, местного самоуправления или аналогичных органов, министерства иностранных дел (если данное ведомство координирует гуманитарную помощь) и комитета по статистике, а также других ведомств при необходимости. На субнациональном уровне органы власти пострадавших регионов на уровне провинции или области также должны быть представлены в КОСУ. Что касается местных властей на более низком уровне в этих регионах, их количество и потенциально сложный доступ к ним могут означать нецелесообразность их непосредственного привлечения к работе КОСУ. Вместо них могут быть приглашены представители национальной ассоциации органов местного самоуправления. Небольшое число представителей активных организаций гражданского общества или научных организаций, а также частного сектора (например, бизнес-ассоциаций) также могут быть приглашены к работе в КОСУ. В любом случае КОСУ будет консультироваться с большим количеством заинтересованных сторон на национальном и местном уровнях в ходе ОУУП, и следовательно, нет необходимости включать всех возможных участников в ее состав.

После официального запроса на проведение ОУУП для сектора управления и формирования КОСУ, ПРООН, Всемирный банк и Европейский Союз окажут поддержку команде и привлекут экспертов в области госуправления и местного самоуправления, имеющих большой опыт работы в ситуациях после ЧС. Другие партнеры в области развития (т.е. агентства ООН) могут быть приглашены для участия в КОСУ, например, Программа ООН по населённым пунктам (ООН Хабитат), Фонд капитального развития ООН (ЮНСДФ), Управление ООН по обслуживанию проектов (ЮНОПС), банки развития, доноры или неправительственные организации (НПО). Четкие роли и обязанности следует заранее сформулировать и распределить среди различных заинтересованных сторон.

Сектор управления не входит в систему кластеров Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) для агентств ООН в гуманитарных кризисных ситуациях. Тем не менее, если сектор управления сам по себе играет важную роль в программе по восстановлению (т.е. не только как управленческий компонент в секторах, охваченных кластерной системой), он может быть включен в кластер «пробелов», который рассматривает все области потребностей, не охваченные структурой МПК. В этом случае КОСУ должна быть представлена в кластере «пробелов» для повышения эффективности координации. Кроме того, для обеспечения межсекторной координации по вопросам управления рекомендуется, чтобы каждая отраслевая команда ОУУП (здравоохранения, образования и т.д.) назначила контактное лицо по сектору управления, которое будет тесно взаимодействовать с КОСУ, при необходимости предоставлять сведения и обеспечивать соответствие аспектов управления в стратегии восстановления определенного сектора с общими ключевыми функциями органов управления в стратегии восстановления, разработанной КОСУ. Что каса-

ются команд экспертов по некоторым подсекторам, например жилищному сектору (вопросы, связанные с правом землепользования/правопорядка), инфраструктуры на уровне сообщества, или снижения риска бедствий (СРСБ), возможно потребуются механизмы более тесной координации работы в целях недопущения дублирования усилий и обеспечения согласованности ответных мер.

Наконец, в числе экспертов КОСУ должны быть представлены как мужчины, так и женщины, и по крайней мере один из членов группы должен иметь соответствующий опыт в гендерных аспектах управленческого сектора.

## МЕТОДЫ ОЦЕНКИ

По мере возможности, стратегия сбора данных и требования к информации для восстановления сектора управления должны рассматриваться как процесс и выполняться в общем цикле управления рисками и ликвидации последствий ЧС. Соответственно, необходимая информация для оценки и планирования восстановления будет включать собранные до ЧС данные, которые будут использованы в качестве исходных, а также данные экспресс-оценки на раннем этапе после ЧС. Затем создается система мониторинга над процессом восстановления сектора управления.

Охват и глубина проведения оценки ограничены установленными сроками подготовки оценки и потенциально большим количеством учреждений, процессов и участков для проведения обследования, особенно применительно к местному самоуправлению. КОСУ должна использовать доступные данные после ЧС при любой возможности и принимать решение о целесообразности сбора дополнительной информации специально для целей ОУУП. Существующие данные, которые, возможно, уже были собраны через сеть субнациональных органов власти и государственных учреждений, включают государственные статистические данные о степени повреждения зданий государственных органов, работу государственных служащих на затронутых участках, данные по управлению государственными финансами, а также статистику преступлений. Дополнительные данные по сектору управления могут быть также получены от гуманитарных организаций, но, как правило, объем таких данных незначителен.

В целом данные по сектору управления главным образом носят качественный, а не количественный характер; такие данные не базируются на опросах или обследованиях частных лиц или домашних хозяйств. Следовательно, при работе с такими данными могут возникнуть проблемы, связанные с их достоверностью и субъективной интерпретацией. Общеизвестно, что количественный анализ систем управления является довольно сложным и трудоемким процессом, и для его проведения требуется длительное время, которым КОСУ не располагает. Следовательно, вместо того, чтобы опираться исключительно на ненадежные статистические модели, ОУУП сектора управления должна выполняться в форме консультаций, с тем чтобы рассмотреть информацию, связанную с сектором управления и полученную из различных источников, со всех сторон. Не следует упускать из внимания аспект политэкономии в секторе управления, особенно в отношении основных государственных функций. КОСУ также должна иметь возможность провести надлежащий анализ полученных сведений.

Методы качественного анализа включают обсуждение в фокус-группах, интервью и опросы мнений, результаты которых могут также использоваться для оценки общественных ожиданий, опасений и степени напряженности или угрозы насилия. Протокол проведения институционального и контекст-анализа ПРООН оценивает потенциал системы управления через призму политической экономики для того, чтобы результативно реагировать на нужды населения. Анализ социального воздействия Всемирного банка (АСВ) – это

еще один метод, который может применяться для определения воздействия на социальные отношения, местные учреждения и лидерство. Достоверность собранной информации зависит от применения полноценных методологических стандартов для количественного анализа. Независимо от выбранного метода, следует обращать особое внимание на обеспечение равноправного участия женщин и мужчин среди пострадавшего населения. Конкретные меры, которые могут потребоваться для участия женщин, включают гендерный баланс среди экспертов команды оценки, проведение отдельных и индивидуальных интервью с мужчинами и женщинами, тщательный выбор времени и места проведения оценки, и т.д. По мере возможности данные по сектору управления разукрупняются по полу и возрасту. В частности, необходимо оценить степень участия и инициативности женщин и мужчин в местных, региональных и центральных органах власти.

Всю необходимую информацию об основных государственных функциях невозможно получить из одного источника. Для проведения ОУУП привлекается большое число заинтересованных сторон (см. Приложение 1). Основные источники информации для ОУУП – это респонденты среди представителей основных государственных управлений и министерств (администрация президента, управления по финансам, планированию, внутренним делам и местному самоуправлению и т.д.), областных и местных органов власти и партнеров в области развития. Кроме того, должны быть организованы обсуждения в фокус группах с заинтересованными сторонами, в том числе с гражданским обществом и частным сектором и соответствующими экспертами, и дополнительно к фокус-группам должны быть проведены базовые обследования институциональной деятельности, в частности среди местных органов власти. Опросы общественного мнения могут иметь практическую ценность при проведении оценки общественной поддержки правительственных мер по реагированию после ЧС и для выявления возможных рисков, которые могут привести к утрате доверия и дестабилизации правопорядка, однако следует иметь в виду, что организовать опросы общественности в кризисных ситуациях довольно сложно. В случае проведения опросов необходимо целенаправленно составить выборку на начальных этапах таким образом, чтобы репрезентативность сохранялась и на более поздних этапах. В Таблице 2 представлено краткое описание набора методов оценки, которые могут быть использованы для исследования основных государственных функций.

**Таблица 2.** Краткое описание методов оценки для ОУУП сектора управления

| Функция                                | Основные источники информации  | Методы                                  |
|--|--|---|
| Управление восстановительными работами | Администрация президента/премьер-министра<br>Парламент страны<br>Национальный орган по управлению восстановительными работами (если существует)<br>Министерство планирования / финансов<br>Министерство обороны (если привлечена армия)<br>Агентство по статистике<br>Гуманитарные организации и партнеры в области развития<br>Гражданское общество, частный сектор | Интервью<br>Вторичные данные<br>Семинар |
| Управление гуманитарной помощью        | Администрация президента/премьер-министра<br>Национальный орган по управлению восстановительными работами (если есть)<br>Министерства планирования / финансов<br>Министерство иностранных дел<br>Гуманитарные организации и партнеры в области развития  | Интервью<br>Вторичные данные<br>Семинар |

|                        |  |   |
|------------------------|--|---|
| Местное самоуправление | Национальный орган по управлению восстановительными работами (если есть)<br>Министерства планирования / финансов<br>Министерство местного самоуправления<br>Органы власти провинций и органы местного самоуправления (в т.ч. ассоциации местного самоуправления)<br>Гражданское общество | Интервью<br>Вторичные данные<br>Семинар<br>Фокус-группы<br>Обследование инфраструктуры<br>Выборочная оценка деятельности<br>Опросы общественности |
| Правопорядок           | Администрация президента / премьер-министра<br>Министерства внутренних дел, юстиции, обороны (если привлечена армия)<br>Судебные органы<br>Гражданское общество / правозащитные группы<br>Научные организации  | Интервью<br>Вторичные данные<br>Семинар<br>Фокус-группы<br>Обследование инфраструктуры<br>Опросы общественности                                   |

Действующие национальные и местные системы сбора информации должны быть использованы в первую очередь, так как в этом случае появится уникальная возможность укрепить потенциал данных систем при необходимости.

Тем не менее в процессе ОУУП не следует проводить углубленную оценку потенциала всего множества государственных учреждений и систем государственного управления. Оценки потенциала могут быть запланированы на будущий период, в ходе удовлетворения потребностей в секторе управления после ЧС, в частности восстановления по принципу «лучше, чем было» (ЛЧБ).

## ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Первый результат работы — это краткое описание для общего отчета ОУУП. Объем текста с описанием отраслевых компонентов обычно не превышает 3-4 страниц.

Второй результат — это 15-20-страничный документ, в котором приводятся более подробный отчет по результатам оценки, и конкретная стратегия восстановления. Период реализации стратегии восстановления определяется правительством, но в большинстве случаев составляет от 2 до 5 лет. Впоследствии, более комплексная стратегия восстановления сектора управления и план ее реализации могут быть взяты за основу для анализа и корректировки планов по управлению на местном уровне в пострадавших регионах.

# ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЗОР СЕКТОРА

Полное понимание действующей системы управления и практических методов, связанных с осуществлением основных государственных функций до возникновения ЧС, дает возможность сравнить исходные условия с обстановкой после ЧС и оценить масштаб воздействия ЧС. Понимание политической, правовой и институциональной среды до наступления ЧС проливает свет на некоторые последствия ЧС, помогает понять степень воздействия ЧС на различные уровни власти и, что немаловажно, определяет самый подходящий метод оказания помощи для эффективного управления процессом восстановления. Кроме того, глубокое понимание процессов гарантирует отсутствие негативных последствий восстановительных работ на местные или государственные структуры и их потенциал. В частности, принципиально важно понять действующую правовую и институциональную базу на момент ЧС для управления процессом восстановления и реконструкции. Базовые сведения могут быть получены либо непосредственно от государственных должностных лиц, либо из вторичных источников. Анализ охвата оценки в начале процесса планирования ОУУП поможет ограничить объем необходимой информации, не выходя за пределы обозначенных основных функций, и сосредоточиться на наиболее важных источниках информации. В Приложении 2 представлен подробный перечень возможных источников исходной информации для системы управления в целом и, более конкретно, для каждой основной функции управления.

## АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Что касается аспектов управления, то в отличие от других подсекторов, в анализе ситуации наиболее важными определяющими факторами являются политические, правовые и институциональные аспекты, а не социально-экономическое положение на уровне домашних хозяйств, несмотря на то, что данное положение определяет потребности в услугах и качество отношений между государством и гражданами. КОСУ вполне может воспользоваться социально-экономическим анализом ситуации, выполненным другими отраслевыми командами.

В этой связи анализ ситуации должен быть сосредоточен на следующих основных элементах:

- Правовые и институциональные рамки;
- Социальная сплоченность, безопасность и предотвращение конфликтов.

Для описания правовой и институциональной структуры КОСУ должна собрать следующие элементы информации, относящиеся к основным государственным функциям. Большая часть этой информации может быть доступна из вторичных источников или получена от ключевых респондентов. Для сбора данной информации не требуется проводить широкие консультации.

**Таблица 3.** Правовая и институциональная среда

| Функция | Основные источники информации   | Методы                                  |
|---------|---|---|
| Общая   | Конституционная база распределения полномочий и обязанностей органов исполнительной власти, и принципы подотчетности.<br>Билль (закон) о правах человека (в частности, о правах женщин).<br>Основные текущие реформы государственного сектора, которые, возможно, напрямую повлияют на потенциал реагирования на ЧС, и методы реализации. | Интервью<br>Вторичные данные<br>Семинар |



| Функция                                | Основные источники информации  | Методы  |
|--|--|---|
|  | Законодательство в сфере свободы СМИ и гражданского общества.  |   |
| Управление восстановительными работами | Основной закон о национальном органе по управлению восстановительными работами (если существует) или указ о создании механизма управления восстановительными работами.<br>Другие законы, в которых определены полномочия в области снижения рисков бедствий (СРСБ).<br>Законодательство в области управления государственными финансами. | Обзор учреждений, занимающихся разработкой политики и управлением государственных финансов (национальное планирование и составление бюджета), действующих процедур (в частности, в отношении межсекторной координации) и роли парламента.<br>Методы интеграции вертикального планирования (по секторам) с горизонтальным планированием (по регионам). |
| Управление гуманитарной помощью        | Правовые нормы по оказанию гуманитарной помощи, как для государственных (официальная помощь в целях развития - ОПР), так и для частных структур (НПО, корпорации), в том числе контроль за выдачей гуманитарной помощи и ее получателями, координация гуманитарной помощи и ее учет в национальном бюджете.                              | Действующие структуры и механизмы оказания гуманитарной помощи на национальном и субнациональном уровнях.   |
| Местное самоуправление                 | Нормативно-правовая база, определяющая децентрализацию административной, политической и фискальной власти, с акцентом на распределении обязанностей по выполнению мер по реагированию на ЧС, обязанностей, связанных с инфраструктурой и оказанием услуг для общественности.   | Структура субнациональных органов власти и их присутствие на месте событий.<br>Обзор потенциала действующих местных органов власти (в т.ч. человеческого и финансового).<br>Присутствие организаций гражданского общества и их активность на пострадавших от ЧС участках.   |
| Правопорядок                           | Полномочия военных и полиции.<br>Конституционная база для взаимодействия гражданского и военного секторов.<br>Законы в области защиты уязвимых групп от насилия (в частности, женщин).<br>Законы о гражданстве и праве собственности.<br>Распространенность норм обычного права.   | Структура судебной власти.<br>Структура и функции различных органов безопасности, в частности, система управления и контроля.<br>Наличие органов безопасности и работа судов на местах.<br>Отделы регистрации актов гражданского состояния / земельной собственности и имущества.   |

Понимание социальной сплоченности, безопасности и конфликтного фона является критическим элементом ОУУП сектора управления. Существующая или потенциальная напряженность, или конфликт между различными группами населения или политическими партиями, неэффективное управление или отсутствие прозрачности в управлении, дискриминация по признаку пола, возраста, этнической принадлежности, религии, касты и т. д. имеют важные последствия для потребностей и для процесса восстановления. КОСУ должна проанализировать распространенность насилия в обществе до наступления ЧС и конфликтных ситуаций между гражданами и государством или между группами населения (этническими, религиозными, политическими, ВПЛ и т. д.). Следует выявить определяющие факторы конфликтов, в том числе конфликтов, которые связаны с такими серьезными проблемами, как безработица, доступ к правосудию, нарушения прав человека и отсутствие политической конкуренции. Необходимо также определить статус женщин в контексте повышенного риска насилия и других угроз. Если страна находится в формальном процессе мирного урегулирования, его прогресс и проблемы следует анализировать в той мере, в какой они могут повлиять на мероприятия по восстановлению.

В основу анализа ситуации должен быть заложен анализ политической и экономической обстановки для определения мотивации политического поведения, основных факторов, оказывающих влияние на конкретные политические курсы и программы, и последствий для стратегий и программ восстановления.

Вместо того чтобы заведомо придерживаться предположения, что «каждый желает восстановления» или что «все хотят этого одинаково», анализ политической и экономической обстановки принимает во внимание, что меры по восстановлению и развитию успешны только тогда, когда ключевые участники в обществе имеют стимул для их успешной реализации; если же эти участники чувствуют угрозу, они будут использовать свои ресурсы и влияние, чтобы обеспечить провал мероприятий. В свою очередь, анализ ситуации помогает выявить области, где изменения более вероятны, и области, где прогресс маловероятен, если определенные условия не изменятся заранее. Данный анализ становится базой для определения приоритетов и стратегического планирования. Политическая экономика восстановления в значительной степени основана на реалиях, предшествующих бедствиям с точки зрения политической и институциональной власти. В условиях после ЧС участники международных отношений действуют в сжатые сроки и по жесткому графику, так как они должны оптимальным образом расходовать средства и демонстрировать результаты. Существует достаточно доказательств того, что может быть причинен вред, если работа будет сосредоточена на оказании помощи в отсутствии перекрестной проверки предположений с результатами анализа ситуации. Понимание контекста (среды) — важный компонент планирования работ по восстановлению даже на ранних этапах посткризисного реагирования. Команда по ОУУП сектора управления должна будет убедиться, что анализ политической экономики надлежащим образом учитывается в ОУУП. Полный анализ будет невозможен, учитывая временные ограничения и сроки проведения оценки. Вместо этого, КОСУ должна будет включать некоторые критические аспекты в процесс ОУУП, действуя соответственно обстоятельствам. В качестве образцов следует рассматривать существующие методологические ресурсы ПРООН и Всемирного банка. Во многих случаях анализ политической экономики, возможно, уже проводился в стране или регионе, где будет проводиться ОУУП. Результаты такого анализа, даже если он проводился в парадигме развития, а не восстановления, будут иметь практическую ценность и полезность в ситуации восстановления.

## **ОПИСАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ И МАТЕРИАЛЬНОЙ БАЗЫ**

Необходимо провести инвентаризацию и составить карты расположения правительственных зданий в пострадавших от ЧС регионах. Таким образом КОСУ сможет определить объекты, которые относятся к учреждениям, выполняющим основные государственные функции. Если бедствие не затронуло столицу страны, есть вероятность того, что пострадали только здания филиалов центральной администрации и местных органов власти. В таблице 1 выше приводится список приоритетных учреждений, которые должны быть обследованы на предмет состояния их инфраструктуры и материальной базы. Скорее всего, информация о влиянии на правительственные структуры и активы на национальном и субнациональном уровнях будет получена командой по оценке инфраструктуры. Если такая информация собрана, копию следует передать в распоряжение КОСУ. Оценка ущерба будет осуществляться отраслевой командой по инфраструктуре. Оценка убытков может быть дополнена изучением деталей воздействия на оказание госуслуг и доступа к ним.

## **ОПИСАНИЕ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ, ОКАЗАНИЯ УСЛУГ И ДОСТУПА К УСЛУГАМ**

В таблице 4 приведены некоторые основные требования к данным, описывающим эффективность работы до ЧС, а также индикаторам выполнения основных государственных функций. В таблице представлен лишь ограниченный набор показателей, которые имеют непосредственное отношение к ситуациям после ЧС и процессам восстановления. Эти показатели не в полной мере описывают весь спектр услуг и возможные препятствия для выполнения функций. По двум последним функциям (местное самоуправление и правопорядок) собранные данные должны быть сосредоточены на пострадавших от ЧС регионах и сопоставлены со средними значениями или нормативами страны.

**Таблица 4.** Показатели, существующие до возникновения ЧС

| Функция                                | Необходимые данные   | Индикаторы  |
|--|--|---|
| Управление восстановительными работами | Если ЧС уже имела место в прошлом: сроки для создания стратегий восстановления и планов, объемы финансирования и расходов, корректировки с национальным бюджетом, доступ местных органов власти к процессу планирования общенациональных восстановительных работ.  | Эффективность правительственной координации в предыдущих ситуациях ЧС; согласование отраслевых планов восстановления; частота использования «экстраординарных» полномочий исполнительной власти для управления процессом восстановления.  |
| Управление гуманитарной помощью        | Годовые объемы гуманитарной помощи; процентное соотношение различных программ гуманитарной помощи, зарегистрированных в национальной базе данных; уровень вклада гуманитарной помощи в достижение приоритетных результатов в области развития.   | Существование систем отслеживания информации о гуманитарной помощи и тип систем; число координационных органов гуманитарной помощи внутри страны; регулярность аналитических отчетов о внешней помощи; % гуманитарной помощи для бюджетной поддержки.   |
| Местное самоуправление                 | Процентная доля государственного бюджета, расширенного за счет местных органов власти (текущий / капитальный); % выполнения местных инвестиционных бюджетов; % местных инвестиционных ресурсов, финансируемых за счет собственных доходов (налогов и других источников); тенденции в центральных государственных трансфертах; данные по оказанию прочих услуг органами местного самоуправления (не охваченных в оценке подсекторов).   | Координация работы местных органов власти с децентрализованными администрациями; правила межведомственного взаимодействия; потенциал местных органов власти в части управления информацией и информационного взаимодействия.  |
| Правопорядок                           | Статистические данные о преступности; показатели сексуального и гендерного насилия (СГН); численность полицейских сил на душу населения; количество заключенных; процент граждан без документов, удостоверяющих личность; процент незарегистрированной собственности; сообщения о нарушениях прав человека; опросы общественного мнения о безопасности; показатели доступа к правосудию для обездоленных и маргинализованных слоев населения (женщины, меньшинства и др.); скорость восстановления полной безопасности в предыдущих ситуациях после ЧС (если таковые имели место). | Использование альтернативных механизмов разрешения споров, их виды и эффективность.<br>Наличие и распространенность вооруженных отрядов граждан и народных дружин для обеспечения безопасности на местном уровне<br>Доступ маргинализованных слоев населения к регистрации и владению имуществом. |

В общих чертах, независимо от того, проходит ли оценка потенциала до ЧС или же профиль ряда государственных учреждений составляется по описанному в таблице 1 процессу, основные выводы должны способствовать определению проблем, которые, скорее всего, затруднят более качественное и усовершенствованное выполнение основных функций системы управления.

## ОПИСАНИЕ ПАРАМЕТРОВ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Участие всех заинтересованных сторон и подотчетность — это два основных качественных аспекта, которые должны быть рассмотрены в процессах управления в связи с основными описанными выше функциями. В Таблице 5 приводятся некоторые рекомендации по методам анализа данных факторов в контексте до стихийного бедствия (т.е. в нормальных условиях). Понимание того, каким было участие общественности и подотчетность в выполнении основных функций до ЧС, имеет решающее значение для понимания рисков дальнейшего нарушения данных важных аспектов добросовестного управления в условиях кризиса после ЧС. Процессы восстановления, которые не создают платформу для всестороннего участия и скрыты от общественного контроля, могут привести к нестабильности.

**Таблица 5.** Параметры добросовестного управления

| Функция                                | Основные источники информации   | Методы  |
|--|---|---|
| Управление восстановительными работами | Уровень и формы участия гражданского общества и частного сектора в разработке национальной политики по приоритетным направлениям в области развития и бюджетным вопросам. Принципиальное значение имеет учет гендерных факторов в процессе разработки нормативно-правовой базы.   | Показатели добросовестности и эффективности правительства (Transparency International, Всемирный банк, ОЭСР, см. Приложение 2)<br>Степень соблюдения принципов открытого правительства<br>Обследования восприятия населения<br>Общие характеристики стратегического потенциала правительства в области информационного взаимодействия |
| Управление гуманитарной помощью        | Соблюдение принципов Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (заинтересованное участие, гармонизация, согласование) и открытость структур управления гуманитарной помощью перед негосударственными участниками.  | Уровень доступа общественности к данным и отчетам по оказанию внешней помощи; действующая структура взаимной подотчетности с донорскими группами.   |
| Местное самоуправление                 | Использование процессов планирования на местном уровне для целей местного развития; участие местных организаций гражданского общества (ОГО) и частного сектора; гендерное и молодежное представительство в процессе принятия решений на местном уровне.<br><br>Роль и эффективность процессов с активным участием общественности в предыдущих операциях после стихийных бедствий, если это применимо. Доступ женщин и молодежи к прочим услугам местных органов власти (не охваченным подсекторами).<br><br>Опрос мнения населения относительно работы местного самоуправления (открытость, участие). | Опросы населения (доверие властям, коррупция).<br>Индексы коррупции местного самоуправления.<br>Связи с общественностью местных органов власти и их формы.<br><br>Базовые структуры подотчетности по расходованию средств органами местной власти.  |
| Поддержание правопорядка               | Правовая база для участия и регулярность привлечения населения к охране общественного порядка; совместное планирование мер по обеспечению безопасности гражданами, участие местных сообществ в борьбе с гендерными и другими формами социального насилия; отношение граждан к обеспечению безопасности во время предыдущих ситуаций после бедствий.   | Восприятие гражданами неподкупности полицейского и судебного секторов и уровень общественного доверия.<br><br>Процент случаев нарушения прав человека, ведущих к судебному преследованию.<br><br>Возможности местных средств массовой информации освещать случаи нарушения прав человека.   |

## РИСКИ И УЯЗВИМОСТИ

Основные риски и уязвимости, связанные с выполнением государственных функций после ЧС:

- политические факторы, которые могут привести к росту массовых волнений, протестам против правительства и конфликтам в случае нарушения функции государства по поддержанию правопорядка или в случае мнимой или фактической дискриминации при доступе к гуманитарной помощи и помощи в восстановлении под управлением государства;
- отсутствие доступа к необходимым услугам и помощи в восстановлении для отдельных групп населения, которые уже были маргинализированы до ЧС, если не будут предоставлены достаточные гарантии их участия и не обеспечена подотчетность в работе по планированию и управлению восстановлением на всех уровнях;

- рост возможностей злоупотребления государственными и донорскими ресурсами и, возможно, недостаточный уровень контроля над злоупотреблениями, будь то со стороны государственных и негосударственных органов или частных лиц из-за чрезвычайных обстоятельств, упрощенных государственных финансовых процедур (для ускорения оказания помощи), внезапного притока внешней помощи в условиях недостаточной инфраструктуры для распределения помощи, и общего состояния дестабилизации правопорядка (в зависимости от масштаба ущерба).

Как описано в разделе 3.1, для оценки вероятности возникновения вышеупомянутых рисков необходимо тщательно проанализировать социально-политическую ситуацию и контекст безопасности. Риск носят качественный характер в области управления, и анализ рисков обычно заключается в выявлении различных ранее существовавших и текущих факторов нестабильности, насилия и неадекватного управления государственными делами. В частности, важно оценить легитимность государственных органов среди населения на национальном и местном уровнях и то, каким образом легитимность или ее отсутствие могут помешать процессу восстановления.

## ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Можно выделить следующие последствия ЧС для основных государственных функций:

- ущерб объектам и материальной базе общественных учреждений и органов власти на всех уровнях, а также их непосредственным партнерам по реализации из гражданского общества или частного сектора, задействованных в выполнении основных государственных функций. Данная информация будет собрана и оценена командой по оценке инфраструктуры, но может быть представлена в разделе отчета по сектору управления.
- изменения в потоках доходов, в том числе:
  - снижение качества, количества и своевременности предоставления основных функций и услуг;
  - более низкие доходы и более высокие расходы на выполнение основных функций;
  - непредвиденные расходы для удовлетворения дополнительных потребностей в основных управленческих функциях с точки зрения объема или качества, то есть потребностей в новых услугах или навыках, которые ранее не были востребованы из-за отсутствия потенциала или осведомленности (прямая связь с концепцией восстановления по принципу «лучше, чем было»). КОСУ должна быть хорошо подготовлена к работе по конкретизации и определению изменений в потоках.

Дополнительная сложность оценки последствий ЧС для сектора управления возникает в связи со следующими моментами:

- стоимость последствий может быть в основном обусловлена изменениями в потоках доходов, а не ущербом, особенно в отношении основных государственных функций, поскольку они, как правило, выполняются на уровне органов центрального правительства, где ущерб, как правило, минимален;

- сопутствующие убытки редко поддаются количественному определению в случае основных государственных функций, поскольку эти функции не производят услуги для граждан как таковые, а скорее обеспечивают оказание услуг отраслевыми учреждениями (соответственно, вопросы рассматриваются в других главах);
- бóльшая доля убытков может быть выявлена в институциональном потенциале, который не так легко определить (в том числе из политических соображений), и может потребоваться определенное время, прежде чем последствия ЧС станут очевидными. Следовательно, некоторые убытки могут быть упущены в процессе ОУУП.

В Приложении 3 представлена форма для документирования последствий, которые впоследствии будут использованы для оценки соответствующей стоимости и изменений в потоках.

## ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ И МАТЕРИАЛЬНОЙ БАЗЫ

Для выполнения основных государственных функций используются следующие основные активы:

- Здания: общественные здания и учреждения на центральном, провинциальном и местном уровнях;
- Оборудование и транспортные средства;
- Денежные средства – в тех случаях, если они были в распоряжении указанных учреждений и хранились в офисах, а не были размещены в банковском учреждении. Такая ситуация может быть обычным явлением в странах с неразвитой банковской системой или в случаях, когда местные органы власти выполняют основную роль в финансовом управлении, производят мелкие операции с денежной наличностью, и сейф находится в их служебном помещении. Аналогичная ситуация может касаться местных судов и полицейских участков.

Документация и отчетность административных органов имеют решающее значение для их надлежащего функционирования. Документация может быть в бумажной или электронной форме. Утеря записей может ограничивать, к примеру, возможность государственного учреждения выдавать документы, которые необходимы для получения социальной помощи отдельными лицами или осуществления деятельности предприятиями (в отношении деятельности, требующей государственного лицензирования). Однако, поскольку документация и отчетность не имеют рыночной стоимости, они не могут считаться ущербом, а расходы на восстановление считаются убытком.

Физические активы, используемые для работы государственного аппарата, не обязательно находятся в исключительном распоряжении государственных учреждений. Если частная организация играет важную и прямую роль в осуществлении какой-либо управленческой функции, ее активы должны также учитываться. Если обратиться к основным государственным функциям, то речь идет о физических активах, требуемых для выполнения функции правопорядка (правосудие и безопасность), где НПО и традиционные органы власти могут играть важную роль, и где органы местного самоуправления могут заключать контракты с НПО или партнерами из частного сектора для оказания помощи в мобилизации сообщества и стратегических коммуникациях или в предоставлении определенных общественных услуг (которые еще не охвачены в подсекторах ОУУП).

Необходимо обеспечить четкую координацию между командами ОУУП во избежание двойного учета причиненного ущерба зданиям и активам системы государственного управления на субнациональном уровне. В то время как в зданиях учреждений на центральном уровне выполняется конкретная деятельность, связанная с секторами, на субнациональном уровне ситуация может различаться. Например, в администра-

тивном здании губернатора может работать губернатор и его/ее аппарат (считается учреждением местного правительства), а также местные департаменты образования, здравоохранения и сельского хозяйства и т. д., оценка которых будет проводиться командами по соответствующим подсекторам. При представлении отчетности о нанесенном ущербе в таком многоцелевом административном комплексе, следует пропорционально распределить данные по различным заинтересованным подсекторам или же отнести данные в полном объеме в строку местного самоуправления, в частности, если все расходы на замену и эксплуатацию здания будут покрыты только за счет бюджета органов власти провинции / управления делами губернатора, что характерно для стран с высокой степенью децентрализации.

**Таблица 6.** Примеры зданий и активов, используемых для выполнения основных государственных функций

| Функция                                | Учреждения   | Тип здания   | Вид оборудования  | Прочие активы   |
|--|--|--|---|---|
| Управление восстановительными работами | Администрация президента, министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС) (если действует), министерства финансов и планирования, армия | Здания центральных органов и филиалов органов власти провинций / ОМСУ  | Офисная мебель<br>Офисное оборудование и компьютерная техника<br>Транспортные средства  |   |
| Управление гуманитарной помощью        | МЧС, министерство иностранных дел или планирования, министерство финансов  | Офисное помещение учреждения, где расположены службы по координации помощи.  | Как указано выше  |   |
| Местное самоуправление                 | Министерство местного самоуправления, органы власти провинций, местные органы власти   | Здания министерств, органов власти провинций / губернатора и ассамблеи, офисные помещения ОМСУ / муниципальных органов и местного совета.  | Как указано выше + необходимое техническое оборудование для оказания прочих услуг (не охваченных в оценке других подсекторов) | Резерв наличных денежных средств (если имеет место)   |
| Охрана правопорядка                    | Высший судебный орган, министерство юстиции и внутренних дел, национальная полиция, судебная система                                 | Здания центральных органов (министерств, полиции, высшего суда), субнациональных подразделений полиции, тюремных и судебных администраций, полицейских участков, тюремных и исправительных учреждений, местных судов | Как указано выше + оружие/ военное снаряжение (полиция) + все оснащение для содержания заключенных (тюрьмы)                   | Резерв наличных денежных средств (для местных офисов) |

## ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ, ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУСЛУГ И ДОСТУПА К НИМ

Ущерб, нанесенный инфраструктурным объектам и физическим активам учреждений, выполняющих основные государственные функции, имеет прямое воздействие и на выполнение данных функций. Кроме того, ЧС влечет за собой следующие последствия:

- Изменения в составе кадровых ресурсов (в связи с гибелью, травмами, перемещением, перераспределением сотрудников) учреждений, ответственных за выполнение функций. Данные изменения не входят в оценку ущерба. В этой связи должен быть предпринят отдельный учет воздействия ЧС на работников соответствующих государственных и местных учреждений (в том числе вынужденного перемещения, гибели и потери трудоспособности). Учет будет использоваться для оценки:

- расходов на выплату компенсационных пособий (раненым и семьям погибших) из бюджета государства;
- стоимости замены отсутствующего персонала (прием новых сотрудников, переподготовка существующего персонала);
- влияния на возможности данных учреждений выполнять возложенные на них функции.

Для того, чтобы определить число отсутствующих или перемещенных государственных служащих, а также количество и виды уничтоженной документации, команда встретится с государственными должностными лицами различных уровней управления и изучит административные записи. Данные должны быть записаны с разбивкой по полу.

- Потребность в предоставлении услуг более высокого или сложного уровня по сравнению с обычной ситуацией. Это влечет за собой подбор дополнительного персонала, приобретение дополнительного оборудования, использование объектов большей площади или увеличение операционного бюджета для соответствия возросшему объему работы или с целью приобретения услуг со стороны негосударственных организаций, в том числе для обучения персонала. В этом случае потеря функциональности связана с несоответствием между институциональными возможностями и потребностями, вызванными ЧС. Перечисленные ниже функциональные возможности основных государственных учреждений наиболее важны для целей восстановления и, скорее всего, будут затронуты в результате ЧС:
  - Способность проводить оценку потребностей, включая детализацию потребностей в зависимости от пола и возраста;
  - Способность собирать, хранить и управлять информацией;
  - Способность разрабатывать стратегии, политические курсы и планы, основанные на фактических данных;
  - Способность координировать действия различных заинтересованных сторон;
  - Способность поддерживать стратегически важное информационное взаимодействие с общественностью;
  - Способность выделять средства для своевременного и добросовестного оказания помощи и восстановления;
  - Способность восстановить уровень сбора доходов, поддерживать его или увеличить для поддержки государственных финансов;
  - Способность быстро перераспределять ресурсы (финансовые, человеческие и технические) в соответствии с потребностями ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
  - Способность адаптировать административные и бизнес-процессы в целях ускоренной реализации мероприятий.

КОСУ также необходимо установить, в какой степени последствия для основных государственных функций затрагивают секторальное восстановление и услуги, включая здравоохранение, образование и обеспечение жильем. Например, если функция координации гуманитарной помощи, выполняемая центральными органами власти, не обеспечивает эффективное распределение поступающей гуманитарной помощи в



основной приоритетный сектор здравоохранения (тематически или географически), то это создаст дополнительные препятствия на пути восстановления сектора здравоохранения с точки зрения времени и качества. В результате, некоторые группы населения могут лишиться доступа к услугам здравоохранения на более продолжительный период, чем в случае наличия последствий ЧС лишь в секторе здравоохранения. Несмотря на то, что данные последствия могут получить качественную оценку, в большинстве случаев будет очень трудно определить их стоимость.

В таблице 7 приведены примеры общих последствий ЧС для выполнения основных государственных функций и их воздействие на восстановление других отраслей. КОСУ следует проверить применимость перечисленных последствий к исследуемой ситуации и степень воздействия, а также произвести учет основных количественных элементов, для того чтобы оценить соответствующие изменения в потоках (см. раздел 5).

**Таблица 7.** Типичные последствия ЧС для основных государственных функций

| Основная функция                       | Прямые последствия   | Вторичные эффекты   |
|--|--|---|
| Управление восстановительными работами | Резкий рост спроса на эту функцию, а именно, необходимость дополнительных помещений, персонала, оборудования, операционного бюджета. Возможно, возникнет необходимость открыть местные отделения в пострадавших регионах. Сильная политическая поддержка также необходима для организации межсекторной координации. В зависимости от степени и масштаба ЧС, в Национальном органе по управлению восстановительными работами (НОУВР) могут отсутствовать эксперты по определенным вопросам, и потребуется помощь извне. Некоторые основные министерства для миссии НОУВР (министерства финансов, планирования, внутренних дел) могут быть частично лишены функциональности, а также подвергнуться ущербу в результате ЧС. Основное воздействие может заключаться в задержке процесса разработки стратегии плана восстановления, которая имеет немаловажное значение для привлечения донорской помощи. | Чем дольше длится процесс формирования/активизации работы Национального органа по управлению восстановительными работами (НОУВР), тем выше вероятность отсутствия координации между подсекторами и между национальными/местными учреждениями в процессе планирования восстановительных работ. Также это может повлиять на выделение донорских средств в область, нуждающуюся в реконструкции, в рамках общей стратегии или плана приоритетных мер. Если НОУВР не оснащено должным образом, то требуемые возможности и план восстановления могут быть ненадлежащего качества, что затронет все аспекты восстановительных работ, финансируемых за счет национального бюджета и донорских средств. Наконец, доверие людей к правительству может быть сильно подорвано. |
| Управление гуманитарной помощью        | Как и в случае выше, внезапный приток гуманитарной помощи в ответ на стихийное бедствие может перевесить существующие возможности по управлению гуманитарной помощью в стране и влечет за собой необходимость привлечения дополнительного персонала, оборудования, помещений, программного обеспечения и обучения. В странах с неудовлетворительными показателями в части управления государственными финансами могут потребоваться дополнительные меры регулирования, чтобы повысить доверие со стороны доноров, или, возможно, потребуется формирование новой структуры управления гуманитарной помощью.   | Если управление гуманитарной помощью выполняется неэффективно, результативность помощи будет снижена, что означает более низкие результаты восстановления (реконструкции, улучшения источников существования) на доллар вложенной помощи. Все больше донорских организаций будут направлять помощь, не прибегая к государственным каналам и планам, тем самым увеличивая вероятность дублирования гуманитарной помощи или формируя области, не получающие помощи (т.е. неохваченные географические регионы или области потребностей в восстановлении). Доверие общественности к процессу восстановления, в том числе к роли организаций по оказанию гуманитарной помощи, может быть утрачено, и как следствие, могут возникнуть общественные беспорядки.            |

| Основная функция       | Прямые последствия   | Вторичные эффекты  |
|------------------------|--|--|
| Местное самоуправление | <p>Из-за прямого ущерба или ограниченных возможностей, местные органы власти неспособны оперативно и достоверно оценить потребности затронутых сообществ, разработать местные планы восстановления, которые могут использоваться для координации секторальных ресурсов, осуществления мероприятий по восстановлению или четкого информирования населения по планам восстановления. В срочном порядке необходим ремонт инфраструктурных объектов, оборудования, обновление или расширения персонала, увеличение операционных бюджетов и т. д.</p> <p>Доходная часть местного бюджета также будет затронута, а налоговая база уменьшится, что приведет к серьезному дефициту местных бюджетов и росту уровня задолженности. Местные органы власти несут прямую ответственность за снижение объема предоставляемых услуг.</p> | <p>Отраслевые мероприятия, не учитывающие должным образом местные потребности, возможное дублирование, медленная мобилизация сообществ, вероятность возникновения конфликтов по причине низкого уровня обмена информацией между сообществами и организациями помощи / центральными учреждениями, за отсутствием эффективных местных органов власти, действующих в качестве посредников.</p> <p>Проблемы с подотчетностью местных органов управления в управлении фондами для восстановления (государственными или гуманитарными) ограничивают эффективность процесса восстановления и создают нестабильность на местном уровне и могут вызывать централизацию процесса принятия решений.</p> |
| Правопорядок           | <p>Нанесенный ущерб судебным, полицейским и пенитенциарным учреждениям создает предпосылки для роста преступности и беспорядков, увеличивая угрозы для уязвимых групп (особенно женщин). Для поддержания правопорядка в ситуациях хаоса после ЧС, может быть недостаточно работы только полицейской службы. Нагрузка на судебные органы возрастает в связи с процедурами восстановления утраченных документов, решениями по имущественным спорам (количество резко возрастает после ЧС, особенно в районах с неформальными правами собственности) и мерами по защите уязвимых групп населения (например, вдов, сирот, ВПЛ).</p>  | <p>Неспособность быстрого восстановления правопорядка в пострадавших от стихийных бедствий районах означает более низкий потенциал для осуществления проектов по восстановлению, медленное восстановление экономической деятельности (движение товаров и пострадавшего населения, а также инвестиции) и особо тяжелые условия для уязвимых групп населения, в частности женщин и детей. Неэффективная процедура восстановления удостоверений личности может ограничить доступ граждан к государственным пособиям и гуманитарной помощи, и наследству, а невозможность урегулировать имущественные споры препятствует инвестированию в реконструкцию.</p>                                     |

Указанные выше последствия будут иметь место на национальном и местном уровнях. На местном уровне необходимо представить данные по отдельным административным единицам пострадавших регионов. Не исключается необходимость привлечения к работе подразделений местных органов власти за пределами зоны бедствия в случаях, когда большой приток ВПЛ, вызванный бедствием, приводит к чрезмерной нагрузке на принимающие сообщества, которые не пострадали в результате ЧС (например, Гаити в 2010 г.).

## ПОСЛЕДСТВИЯ ЧС ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ОСНОВНЫМИ ФУНКЦИЯМИ

Инклюзивное участие: КОСУ должна оценить, каким образом ЧС влияет на потенциал всех задействованных учреждений для выполнения соответствующих функций, с достаточным и всесторонним участием получателей услуг и других слоев общества (гражданского общества, частного сектора, традиционных органов власти и т. д.) по мере необходимости. В целом этап после ЧС создаст возможности для активизации и спрос на расширение участия общественности. Извлеченные уроки также показывают, что активное участие общественности является гарантией более эффективной реконструкции, восстановления и формирования устойчивости к ЧС в долгосрочной перспективе. В странах с ограниченным опытом и практикой принятия решений с участием общественности спрос на такую форму участия после бедствия не может быть удовлетворен государственными и местными органами власти без проведения обдуманной политики и целенаправленных усилий по наращиванию потенциала со стороны правительства и доноров. В тех случаях, когда процессы участия общественности уже являются политически и институционально

### **Вставка 1.** Финансы, планирование, налоги и сборы, бухгалтерский учет и аудит

Чрезвычайные ситуации в значительной степени затрагивают государственные финансы, планирование и учет, оказывая дополнительное давление на департаменты планирования и финансов, которым необходимо обрабатывать и утверждать новые схемы и обеспечивать мониторинг деятельности исполнительных органов, а также выполнять другие вспомогательные функции (бухгалтерский учет и аудит). Воздействие ЧС на налоги и сборы на центральном и местном уровнях также следует измерять в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Дефицит бюджета будет увеличиваться после ЧС не только из-за увеличения расходов на восстановительные работы, но и из-за значительного снижения объемов поступлений (налогов, сборов, услуг), из-за поврежденного имущества и активов, замедления экономической деятельности и роста безработицы. Кроме того, пострадавшим семьям после ЧС, как правило, предоставляются налоговые льготы. В срочном порядке необходимо измерить воздействие снижения доходов на потенциал основных учреждений, в том числе сохранение численности персонала и осуществление деятельности. В примере ниже демонстрируется критическое значение аспектов управления государственными финансами (УГФ) после ЧС:

#### **Прозрачность в восстановительных операциях, Ачех**

Председатель Агентства по восстановлению и реконструкции провинции Ачех четко заявил о том, что он твердо привержен обеспечению прозрачности и подотчетности использования любых ресурсов внешней помощи и правительственной помощи. Он поддержал свое заявление, образовав группу по борьбе с коррупцией, и обратился к ПРООН с просьбой поддержать группу в разработке базы данных по восстановлению провинции Ачех и острова Ниас. База была запущена позже, чем хотелось бы (через семь месяцев после ЧС), но в конечном счете, стала мощным инструментом для отслеживания всех программ и проектов гуманитарной помощи. Были предприняты усилия для учета внутренних ресурсов, а также международной помощи, а также согласованы поставки помощи с потребностями. Была также разработана жилищная пространственная база данных с фотографиями и географическими координатами всех построенных домов, и впоследствии, база данных была расширена и охватила другие активы. Анализ «Наследие цунами» в 2009 году подтвердил, что данная мера и прочие меры сделали процесс восстановления более прозрачным. В отчете также было признано, что заблаговременное создание координационных центров по рассмотрению жалоб и выделение надлежащего бюджета для их работы являются критическими факторами для выявления фактов злоупотребления и коррупции, а также дает возможность пострадавшим сообществам понять и использовать эти механизмы. В настоящее время база данных Ачех-Ниас находится в процессе адаптации для последующей координации всего объема поступающей в страну гуманитарной помощи и обеспечения долгосрочной результативности полученной помощи.

закрепленными, потребуется меньше усилий для их активизации в период после ЧС, поскольку существующие механизмы и знания могут быть использованы незамедлительно. В любом случае, активизация и расширение участия общественности в восстановлении влечет за собой дополнительные расходы из общего бюджета на восстановление, поскольку управление процессами принятия решений с участием общественности включает в себя дополнительное время сотрудников, материально-техническое обеспечение, оборудование и другие операционные расходы. Чрезвычайные ситуации могут не только вызывать сочувствие среди должностных лиц и широкой общественности по отношению к бедственному положению наиболее уязвимых слоев населения, но и наоборот, сформировать более эгоцентричное отношение как среди отдельных лиц, так и среди групп населения и малых регионов. Чтобы обеспечить включение маргинализированных и уязвимых групп населения, а не просто неопределенную форму их участия, необходимо наличие политической воли на национальном и местном уровнях; гуманитарные организации

окажут всяческое содействие. В равной степени важно увеличить объем инвестиций в наращивание потенциала (например, разработать планы восстановления, учитывающие гендерную специфику) и программы информирования общественности о потребностях наиболее пострадавших и уязвимых групп населения после ЧС и о том, почему выделение гуманитарной помощи должно быть адресным, особенно на этапе восстановления.

Подотчетность: Периоды после ЧС становятся непростым временем для системы подотчетности в стране, ввиду необходимости внедрения ускоренных процедур оказания услуг (требующих сокращения времени выполнения административных процедур по контролю за расходованием государственных средств), резкого увеличения объемов поступающей гуманитарной помощи, и в то же время, ЧС отрицательно влияет на административный потенциал всего правительственного механизма, и, безусловно, местных органов власти. Тем не менее общественность и организации-доноры возлагают большие надежды на соответствующие стандарты прозрачности и подотчетности в управлении государственными средствами, выделенными для помощи в реконструкции и восстановлении, особенно если донорские организации оказывают поддержку через бюджет страны или другие национальные системы. Что касается участия общественности, то страны с сильными и ранее существующими системами подотчетности и контроля лучше справятся с ситуацией более высокого спроса на фоне сниженных возможностей, тогда как в странах с плохими показателями подотчетности в государственных финансах будет необходимо предпринять дополнительные решительные меры, чтобы избежать появления возможностей для коррупции, что означает более медленное восстановление пострадавших регионов, возможные социальные и политические волнения, если неэффективное управление государственными учреждениями будет предано гласности. Данные меры могут включать в себя привлечение услуг внешних аудиторов и экспертов по финансовому управлению, создание отдельных административных систем для управления гуманитарной помощью для восстановления (например, на Гаити в 2010 г.) и, в частности, расширение связей с общественностью посредством кампаний в средствах массовой информации.

## **ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РИСКОВ И УЯЗВИМОСТЕЙ**

Существовавшие ранее риски институциональных сбоев в предоставлении общественных благ и услуг на основе участия общественности, равенства и подотчетности и на уровне, соизмеримом с фактическими потребностями населения, усугубляются после наступления ЧС. Некоторые регионы или слои населения могут быть исключены или не получать должного внимания на этапе восстановления, особенно в ситуации ранее существовавшей маргинализации, порожденной слабыми системами управления, в частности недостатками основных государственных функций. Бедствия могут усиливать конкуренцию между регионами и группами в получении доступа к помощи и восстановлению, и усугублять политическую и экономическую ситуацию, тем самым противодействуя эффективному и справедливому восстановлению с учетом интересов наиболее пострадавших лиц. Бедствия также открывают возможности для преступной деятельности всех видов и создают более опасную среду для уязвимых групп населения, прежде всего для женщин и детей младшего возраста. Несмотря на то, что рост рисков неправильного управления государственными средствами, насилия и беспорядков, отчуждения и т. д. с трудом поддается количественной оценке, можно все же принять меры по смягчению последствий и включить затраты на эти меры в план восстановления и соответствующий бюджет (см. предыдущие пункты, касающиеся повышения прозрачности, восстановления правопорядка и расширения сети защиты для уязвимых групп и т.д.)

# ОЦЕНКА СТОИМОСТИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Представление последствий ЧС для основных функций управления в денежном выражении может быть непростой задачей, учитывая нематериальный характер определенных воздействий на сектор управления. Например, каким образом можно измерить в денежном выражении повышенный риск неэффективного использования государственных средств? Столь же трудно оценить значение косвенных эффектов на восстановление отдельных подсекторов, например здравоохранения, образования, сельского хозяйства и т.д. Тем не менее с помощью методологии Оценки ущерба и убытков (ОУУ/DaLA) можно определить общие статьи расходов, которые помогут КОСУ представить оценку последствий в денежном выражении, о чем более подробно говорится в следующих разделах. Метод расчета стоимости ущерба и убытков более подробно описан в отдельных методических рекомендациях (ОУУ/DaLA, Всемирный банк, 2010).

Как для изменений в потоках, так и для оценки ущерба следует проводить различие между ущербом в государственном и частном секторе/секторе гражданского общества, с тем чтобы определить, куда следует направить средства и усилия по восстановлению и реконструкции.

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТОИМОСТЬ ПОЛНОГО ИЛИ ЧАСТИЧНОГО РАЗРУШЕНИЯ АКТИВОВ

Данная часть основана на анализе ущерба согласно разделу 4.1. Последовательность действий выглядит следующим образом:

- a) оценить степень ущерба для каждой государственной функции, включая выборочные посещения для поиска примеров и получения вторичных данных;
- b) провести углубленный опрос и собрать данные по наиболее затронутым функциям. Например, если ЧС не затронуло столицу страны и центральные государственные учреждения, КОСУ может сосредоточить все внимание на местных филиалах профильных министерств, органах местного самоуправления, полицейских службах и органах правосудия в пострадавших от ЧС регионах.
- c) В принципе, оценка ущерба проводится по каждому объекту, как правило, на основе детальных расчетов количества площади поврежденных единиц инфраструктуры в квадратных метрах и средних расценок за ремонт одного квадратного метра объекта (с разбивкой на поврежденную кровлю, полы, стены и т.д.). В целом здания государственных административных органов не столь многочисленны, что дает возможность провести исчерпывающее обследование. Поэтому нет необходимости экстраполировать уровни ущерба на этих объектах, чтобы получить приближенное значение, как это делается с объектами жилого фонда или общественными учреждениями здравоохранения и образования. Что касается оборудования и прочего движимого имущества, могут быть использованы прошлые учетные записи (если таковые имеются), или в качестве альтернативы следует подготовить приблизительную оценку исходя из количества сотрудников, работающих в административных органах, и видов выполняемой деятельности. Данные о наличных денежных средствах должны быть получены от административного персонала или из сохранившихся финансовых отчетов. Утраченные официальные документы, архивные и регистрационные данные подлежат только качественной оценке.

**Таблица 8.** Экономическая стоимость ущерба

| Вид  | Затраты по статьям   | Метод расчета  |
|--|--|--|
| Полное разрушение зданий   | Восстановительная стоимость  | Стоимость полного восстановления одного здания (до уровня до ЧС)   |
| Частичный ущерб зданиям административных органов                       | Стоимость ремонтных работ  | Себестоимость ремонта частично разрушенных зданий административных органов или на основе детальной оценки, или — в случае большого количества разрушенных зданий — по процентному соотношению от полной восстановительной стоимости. |
| Оборудование, транспортные средства и материально-технические средства | Восстановительная стоимость новых средств (кроме транспортных средств, если возможен их ремонт, и он будет менее затратным, чем их замена) | Стоимость замены единицы оборудования и мебели<br>Стоимость замены единицы транспортных средств<br>Стоимость замены единицы канцелярских товаров (согласно годовому текущему бюджету данного административного органа).              |
| Наличные денежные средства   | Сумма утраченной наличности  | Использование наиболее последних финансовых записей или проведение интервью с финансовыми сотрудниками. Если такой возможности нет, то следует использовать среднее значение на основе данных за прошлый год.                        |

## СТОИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОТОКАХ, ВЫЗВАННЫХ НАРУШЕНИЯМИ В ВЫПОЛНЕНИИ ФУНКЦИЙ И ОКАЗАНИИ УСЛУГ

Изменения в финансовых потоках сектора могут возникать из-за временного отсутствия инфраструктуры, активов и персонала и увеличения или появления новых требований к выполнению основных функций правительства, чтобы оказать помощь подсекторам и пострадавшему населению и регионам. Эти изменения оцениваются на основе изменений операционных расходов на выполнение государственных функций после ЧС, в том числе выполнение прочих услуг, не охваченных соответствующими подсекторами. Как правило, изменения выражаются в более высоких расходах, превышающих регулярные бюджетные отчисления для соответствующих административно-территориальных единиц, и более низких поступлениях. Типичные примеры этих изменений в потоках описаны ниже; данные изменения могут иметь отношение к каждой из основных функций управления в зависимости от наблюдаемых и прогнозируемых последствий ЧС для каждой функции.

**Таблица 9.** Стоимость изменений в финансовых потоках в связи с изменениями в выполнении функций и оказании услуг

| Тип                      | Сведения   | Метод расчета   |
|--------------------------|--|---|
| 1. Рост расходов на:     |  |   |
| Инфраструктурные объекты | Удаление обломков, грязи и других опасных материалов с разрушенных или поврежденных объектов.  | Себестоимость удаления одного м <sup>3</sup> обломков на улице для последующего вывоза. Стоимость вывоза и утилизации обломков включается в оценку сектора охраны окружающей среды.   |
| Помещения                | Поиск и возведение временных помещений для выполнения функций ключевых административных органов (в т.ч. тюрьмы, полицейские участки, суды), если основные здания подверглись существенному ущербу, или увеличение количества действующих помещений по причине роста спроса на данную функцию (требует увеличения трудовых ресурсов). | Рыночная стоимость аренды офисных помещений или приобретения сборных помещений. Затраты на модернизацию новых временных помещений. В случае, если имеются возможности использовать действующие, но не используемые ранее, государственные здания, вместо того, чтобы обеспечивать дополнительные площади, следует учитывать только затраты на модернизацию. |



| Тип                               | Сведения  | Метод расчета   |
|-----------------------------------|---|---|
| Помещения                         | Приобретение дополнительного офисного оборудования и транспортных средств, улучшение технических возможностей для удовлетворения роста спроса на услуги.  | Рыночная стоимость необходимого дополнительного оборудования и других видов движимого имущества.  |
| Персонал                          | <p>Набор дополнительного персонала и вводное обучение при необходимости (на условиях временной или постоянной занятости) в целях замены отсутствующего персонала или в связи с ростом спроса.</p> <p>Привлечение сотрудников других административных органов.</p> <p>Оплата компенсаций сотрудникам, получившим увечья, или выплата страхового пособия семьям погибших сотрудников.</p>                     | <p>Затраты на комплектование персоналом, рассчитанные по количеству рабочего времени отдела кадров или оплата услуг сторонней компании по набору персонала (если применимо).</p> <p>Повышенные затраты на фонд заработной платы ввиду найма дополнительных сотрудников (сверх количества сотрудников до ЧС) или увеличение зарплаты (чтобы учесть затруднительные обстоятельства).</p> <p>Командировочные расходы государственных служащих, которые были переведены с обычного места работы на пострадавшие от ЧС участки.</p> <p>Расчет компенсационных выплат согласно законодательству о государственной службе и после учета погибших и раненых сотрудников.</p> <p>Стоимость вводного обучения нового персонала.</p> |
| Операционные бюджеты              | Расходы на электроснабжение, канцелярские товары, проезд, топливо, встречи, средства связи, и прочие операционные расходы, превышающие бюджет на момент до ЧС, по причине логистических проблем, вызванных ЧС, или ввиду роста спроса на выполняемые функции (например, усиленная необходимость в мероприятиях по координации гуманитарной помощи или обеспечению безопасности на участках, затронутых ЧС). | Увеличение расходов оценивается путем сравнения операционных бюджетов до и после ЧС в затронутых учреждениях на местном и государственном уровнях, при этом учитывается влияние предполагаемого роста объема услуг и повышенной стоимости различных статей расходов (например, рост цен на топливо в результате ЧС).  |
| Документация и электронные записи | Стоимость перевыпуска документов (если имеются резервные данные) в части потраченного рабочего времени /оказанных услуг/ использованных материально-технических средств.  | Примерное количество человеко-дней рабочей силы для замены + прочие необходимые материально-технические средства.   |

| Тип   | Сведения  | Метод расчета   |
|---|---|---|
| 2. Изменения в поступлении доходов                                      |   |   |
| Доходы местных органов власти – плата за услуги                         | Недополученные доходы местных органов власти и их субподрядчиков в результате временного прекращения оказания прочих услуг населению (не учтенных в оценке подсекторов), например, регистрации прав на здания, земельные участки и выдачи лицензий на коммерческую деятельность, сбора штрафов за нарушение ПДД, платы за парковку транспортных средств, и прочих сборов за выдачу сертификатов, платы за пользование спортивно-культурными объектами, и т.д. Потери от сборов за вывоз твердых бытовых отходов могут также учитываться, если они не охвачены в оценке сектора общественной инфраструктуры. | В соответствии с законодательством и процессуальными нормами местных органов власти, может быть составлен список затронутых услуг, и проведено обследование затронутых участков на предмет прекращения оказания данных услуг, сокращения их объема или же оказания услуг без взимания платы, а также для оценки убытков с учетом уровня сбора поступления до ЧС. Убытки должны учитывать возможное повышение сбора платежей за оказание услуг местными органами власти. |
| Доходы местных органов власти – местные налоги                          | Стоимость недополученных местных налогов или отложенных поступлений, или же неуплата налогов налогоплательщиками, поскольку последствия ЧС затрудняют сбор налогов или введены временные налоговые льготы со стороны центральных или местных властей, поскольку ЧС затронула доходы домашних хозяйств и коммерческих субъектов.   | Расчеты могут быть выполнены на основе поступлений за предыдущий фискальный год до возникновения ЧС (рост поступлений с учетом среднегодовой ставки увеличения за последние 5 лет).   |
| Поступления от неправительственных организаций (НПО) и частного сектора | Финансовые убытки правительственных субподрядчиков (НПО, частных компаний) ввиду приостановления или прекращения проектов/программ, реализуемых правительством в секторе управления и в других сферах оказания услуг, кроме социального и экономического подсекторов (рассчитывается другими командами оценки). В числе таких проектов: гражданское просвещение, информированность, мобилизация сообществ, спортивно-развлекательные, культурные мероприятия и т.д.   | Остаток платежей по договорам погашается соответствующим правительственным органом (относится к одной из основных государственных функций).   |

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТОИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ОСНОВНЫМИ ФУНКЦИЯМИ

Последствия бедствий могут ставить под угрозу параметры добросовестного управления, такие как равенство граждан перед законом, участие общественности, прозрачность и подотчетность. Однако периоды после ЧС также могут предоставить уникальную возможность для улучшения ситуации по этим параметрам на всех уровнях власти в процессе разработки политики и управлении помощью, полученной для целей восстановления. Как правило, невозможно оценить финансовые потери, связанные с уменьшением или увеличением участия общественности, равенства, прозрачности и подотчетности при проведении ОУУП или в любое другое время по причине нематериального характера таких понятий, как доверие, социальная сплоченность или институциональное единство (касается способности центральных и местных органов власти проводить единую политику в отношении восстановления).

Сохранение или оптимизация принципов добросовестного управления в процессе управления работами по восстановлению, в координации гуманитарной помощи, местном самоуправлении и охране правопорядка главным образом достигаются за счет технической помощи, наращивания потенциала, а также благодаря инициативам социальной ответственности, осуществляемым группами гражданского общества, или путем заключения контрактов с независимыми аудиторскими службами. Данные затраты будут относиться к потребностям в восстановлении, а не чистым убыткам, поскольку многие из этих видов деятельности могли не осуществляться до возникновения ЧС и, строго говоря, не являются приоритетными для



восстановления упомянутой функции правительства. Например, несмотря на желательность привлечения местных сообществ в разработку планов восстановления, это все же не является непереносимым условием для выделения государственных и донорских ресурсов для целей восстановления.

## **СТОИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОТОКАХ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К РИСКАМ**

В отношении основных государственных функций определяются три риска: (i) неэффективное использование ресурсов для восстановления; (ii) рост нестабильности и насилия; и (iii) политические волнения. Как правило, только риски из второй группы могут быть представлены в виде убытка сразу после ЧС и включают следующее:

- дополнительные расходы, понесенные центральными и местными органами власти с целью недопущения дальнейшего ухудшения ситуации в области охраны правопорядка после хаоса в первые дни после ЧС (см. пример Гаити 2010 г., Чили 2010 г.) и для быстрого снижения уровня риска. Средства могут быть направлены на дополнительное комплектование полицейского состава / офицеров вооруженных сил, выделение и использование оружия и боеприпасов, создание изоляторов временного содержания (если эти убытки уже не были учтены в части предоставления услуг), и дополнительные расходы для оперативного судебного преследования нарушителей общественного порядка в этот период;
- Расходы на информационные кампании через средства массовой информации и устную агитацию среди пострадавших сообществ (поскольку доступ к информации СМИ может быть значительно сокращен после бедствия) для распространения информации о принимаемых мерах безопасности (например, введение чрезвычайного положения, комендантского часа) и продвижения гражданской ответственности в отношении поврежденных государственных и частных объектов;
- Расходы на специальные меры по защите уязвимых групп (женщин, вдов, детей без родителей, лиц с ограниченными возможностями), такие как создание временных приютов, оказание социальной помощи, выделение специализированного персонала служб безопасности в районах сосредоточения, дополнительные усилия по проведению кампаний против сексуального и гендерного насилия (СГН) и жестокого обращения с детьми, расширение доступа к правовой помощи и т. д., если такие расходы не учитывались в рамках оценки секторов здравоохранения, образования или других подсекторов. Дополнительные расходы на замену в приоритетном порядке удостоверений личности и документов на право собственности для уязвимых групп населения уже учтены в разделе «операционные расходы» в Таблице 10;
- Убытки государственных и частных объектов в результате мародерства после ЧС, для чего требуется провести обследование пострадавших коммерческих предприятий, домашних хозяйств и административных органов. Следует проявлять осторожность, чтобы дважды не учитывать потерю определенных активов (первый раз — как прямой ущерб от ЧС, а второй — как убытки, связанные с риском).

Как правило, основные связанные с ЧС риски в области правопорядка могут быть быстро минимизированы. Однако в районах с ранее существовавшей непростой политической обстановкой и сложными условиями безопасности (например, в племенных территориях Пакистана), дестабилизирующее воздействие масштабного стихийного бедствия может оказаться гораздо серьезнее, поскольку управление восстановительными работами со стороны государственных органов может усугубить факторы, способствующие возникновению конфликта.

# ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Как описано в Разделе 5, бедствия могут значительно снизить возможности институтов управления в сфере планирования, управления и контроля за процессом восстановления. Более долгосрочное воздействие ЧС на основные государственные функции будут зависеть от ряда параметров, в том числе от:

- типа чрезвычайной ситуации;
- изначально существовавшей структуры и потенциала;
- политической и экономической структуры управления процессом восстановления;
- объема политической и программной поддержки основных государственных функций;
- дополнительных проблем, которые могут возникнуть на этапе после ЧС, таких как конфликты, крупные экономические или социальные кризисы (например, массовые эпидемии) или политическая нестабильность в правительстве.

Анализ воздействия послужит основой для разработки стратегии восстановления. Специфика сектора управления по сравнению с другими подсекторами заключается в том, что воздействие ЧС может проявляться медленнее и не иметь четких признаков на раннем этапе, в отличие, например, от сектора здравоохранения, где резкое ухудшение здоровья пострадавшего населения сразу дает о себе знать. Таким образом, КОСУ должна будет разработать различные сценарии воздействия во время проведения ОУУП, используя полученные данные. В таблице 10 приводятся данные о том, как уровень ответных мер может влиять на различные сценарии воздействия (используется предположение о серьезной ЧС, поразившей страну с довольно слабыми институтами управления на центральном и местном уровнях, например Гаити в 2010 году), в которых уровень политических и программных мер по реагированию применяется в качестве основного параметра.

**Таблица 10.** Различные сценарии воздействия на основные государственные функции

| Основная функция                       | Ответные меры не принимаются   | Восстановление только ранее существовавшего потенциала (в основном, инфраструктурных объектов)  | Восстановление и развитие потенциала   |
|--|--|---|--|
| Управление восстановительными работами | Восстановительные работы управляются только секторами, без общей стратегии, что оставляет пробелы в охвате участков, вызывает дублирование и противоречия, ненадлежащее использование финансовых средств и отсутствие информационного взаимодействия с общественностью и в результате приводит к медленному процессу восстановления и утрате доверия к правительству со стороны населения и со стороны доноров. Внешние участники (доноры, НПО) остаются основными движущими силами восстановления, но каждый участник придерживается своей концепции и подхода. | Определенная координация присутствует в части стратегического планирования, но ограниченные возможности (отсутствие сотрудников и бюджета для расширения присутствия Национального органа по управлению восстановительными работами (НОУВР) на субнациональном уровне препятствуют инициативному лидерству в процессе выполнения работ, при этом отмечаются разобщенные подходы к восстановлению, особенно если местным органам власти не оказывается поддержка. Низкое информационное взаимодействие и ограниченное действие на формирование доверия общественности. | Сильная лидирующая позиция на национальном уровне для планирования, реализации и мониторинга процесса восстановления, при этом объединяются секторальные ответные меры, выполняемые согласно долгосрочному плану национального развития и реформированию системы управления. Формируется потенциал улучшенного реагирования на будущие ЧС и принимаются важные шаги для усиления устойчивости к ЧС на национальном уровне после окончания основного восстановительного этапа. Все регионы, пострадавшие от ЧС, получают поддержку, и уязвимым группам населения оказана результативная помощь. |

| Основная функция                | Ответные меры не принимаются  | Восстановление только ранее существовавшего потенциала (в основном, инфраструктурных объектов)  | Восстановление и развитие потенциала  |
|---------------------------------|---|---|---|
| Управление гуманитарной помощью | Система управления гуманитарной помощью быстро перегружается в результате потоков гуманитарной помощи после ЧС. Большая часть гуманитарной помощи проходит вне бюджета и распределяется практически без участия правительства, что приводит к дублированию и областям, куда помощь не поступает. Национальный план развития не учитывается в полной мере при восстановлении, что создает длительные отрицательные последствия на реформы по сокращению бедности и улучшению государственного сектора. Массовые обвинения в нецелевом использовании гуманитарной помощи. | Официальная помощь отслеживается, но некоторые источники помощи (НПО, децентрализованные органы, частный сектор) не учитываются, что приводит к снижению результативности гуманитарной помощи в некоторых регионах. Система управления информацией для гуманитарной помощи не может обеспечить достоверный анализ для НОУВР в режиме реального времени, чтобы поддержать его работу. Мониторинг финансируемых гуманитарными организациями программ проводится на базовом уровне и в неполном объеме, что затрудняет отчетность. Структуры координации гуманитарной помощи имеются, но не все элементы работоспособны. | Гуманитарная помощь достоверно фиксируется, не только на момент заявления об обязательствах по оказанию помощи, но и при ее непосредственном предоставлении. Результаты помощи регулярно освещаются, способствуя важному диалогу между получателями помощи, правительством и донорами. Повышается ответственность на национальном уровне, и все большая доля гуманитарной помощи учитывается в бюджете (или будет учтена при следующем ЧС). Правительство также может децентрализовать управление гуманитарной помощью, чтобы более целенаправленно координировать поступления не официальной помощи. |
| Местное самоуправление          | Снижается уровень участия сообществ в процессах планирования и управления гуманитарной помощью, а планы по восстановлению главным образом разрабатываются на центральном уровне. На местах отмечается незначительная координация между секторами / гуманитарными организациями или же ее отсутствие. Определенные потребности в услугах игнорируются и разрушается сплоченность местных сообществ. Местные бюджеты по-прежнему не имеют средств, ограничивая инвестиционный потенциал парализованных органов местного самоуправления.                                   | Органы местного самоуправления могут поддерживать видимое государственное присутствие в кризисных ситуациях и принимать участие в различных восстановительных работах, но не могут взять на себя руководящую роль. На многих участках лидируют НОУВР или отраслевые органы. Определенная степень участия имеется, но оно не систематическое, и женщины и молодежь не принимают участия. Население мало понимает процесс восстановления. Возобновление оказания услуг местными органами власти задерживается.  | План по восстановлению в полной мере учитывает цели местных сообществ, и при этом отражает национальные цели в области развития. Проблемы при реализации плана быстро разрешаются за счет надлежащей координации ОМСУ с секторальными участниками и НОУВР. Проекты гуманитарной помощи согласованы с местной политикой, а не только с национальной. Население доверяет местным органам власти, так как получает регулярную информацию и видит прогресс. Поступления местного бюджета быстро восстанавливаются и инвестируются.  |

| Основная функция         | Ответные меры не принимаются  | Восстановление только ранее существовавшего потенциала (в основном, инфраструктурных объектов)   | Восстановление и развитие потенциала  |
|--------------------------|---|--|---|
| Поддержание правопорядка | Возникает нестабильность, которая может быть следствием ЧС, и затронутые ЧС территории становятся криминальными зонами, где совершаются противозаконные действия. Женщины и дети не могут безопасно передвигаться; утрачиваются источники средств к существованию и возможности обучения. Незначительные споры быстро перерастают в серьезные конфликты; коммерческие компании лишаются стимула возобновить работу. | Вновь восстанавливается порядок и сообщества не занимаются насильственными действиями, но общая ситуация для женщин и детей по-прежнему остается сложной. Жертвы посягательств на права человека, в том числе жертвы захвата имущества, не получают достаточной защиты. Доступ к правосудию оперативно не восстановлен, в результате чего доминируют нормы обычного права. | На улицы не только быстро возвращается правопорядок, но и безопасность сообществ быстро улучшается по сравнению с прежним уровнем безопасности, что приносит дополнительные выгоды, а именно: складывается благоприятная ситуация в сфере безопасности и положительная социальная сплоченность после ЧС. Улучшена работа полицейских и судебных органов. Органы власти и лидеры сообществ соответствующим образом противодействуют инцидентам СГН. Местная полиция лучше подготовлена к следующей ЧС. |

Анализ макроэкономического воздействия на сектор управления в основном связан с нагрузкой на государственные финансы при изменении экономических потоков и обеспечении потребностей в восстановлении. Например, за счет государственного бюджета должны покрываться крупные объемы расходов по выплате компенсационных пособий большому числу государственных служащих (получивших увечья или погибших), как например в провинции Ачех в 2004 году, а недополученные доходы местных бюджетов будут ложиться на национальные бюджеты, которым придется субсидировать местные органы власти, в то время как национальные доходы также снижаются из-за экономического воздействия ЧС. Обычно для измерения воздействия ЧС на макроэкономические переменные проводится анализ изменений валового внутреннего продукта (ВВП), платежного баланса (ПБ) и показателей госбюджета.

Воздействие на человеческий потенциал — это разница между уровнями человеческого развития до и после ЧС, непосредственно вызванная ЧС. Сюда также включаются сопутствующие потери до момента полного восстановления человеческого развития, а также потенциальный рост показателей, который мог быть зарегистрирован, если бы ЧС не произошла. Воздействие на человеческий потенциал — это воздействие ЧС на качество жизни людей в среднесрочной и долгосрочной перспективе, измеряемое такими индексами, как Индекс человеческого развития, Индекс гендерного неравенства и Многомерный индекс бедности. Кроме того, основой для макроэкономической оценки воздействия ЧС на человеческий потенциал могут служить восемь Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Сразу же после ЧС измерить воздействие на человеческий потенциал по любому сектору, особенно по сектору управления, довольно непросто, поскольку воздействие ослабших систем управления (из-за стихийного бедствия) проявится только в долгосрочной перспективе и зачастую будет размытым, и поэтому такое последствие нелегко определить в количественном выражении. Для точного определения данного воздействия потребуются наборы исходных данных и исследования, которые невозможно реализовать в рамках ОУУП. Однако можно с определенностью заявить, что для обеспечения результативности ответных мер в отдельных секторах необходимо создать благоприятные институциональные и фискальные условия, которые могут быть обеспечены только при эффективной работе государственных функций. Следовательно, серьезное воздействие на некоторые из функций, или же на все функции сразу, неизбежно вызовет замедление прогресса в достижении более высокого уровня человеческого развития.

# МЕЖСЕКТОРНЫЕ СВЯЗИ И СКВОЗНЫЕ ВОПРОСЫ

Межсекторные связи между сектором управления (основными государственными функциями после ЧС) и другими подсекторами в основном были рассмотрены в Разделе 2.1 выше (см. Рисунок 2) и в разделах с описанием последствий и воздействий. Вкратце:

- Сектор управления – это отдельный подсектор, который одновременно является сквозным сектором для всех подсекторов;
- Сектор управления, будучи сквозным элементом, рассматривается непосредственно в тематических главах, посвященных отдельным подсекторам, а также в Руководстве по проведению ОУУП (глава В). В основном рассматриваются вопросы администрирования оказания услуг, от центрального уровня до уполномоченного органа, предоставляющего услуги общественности;
- Сектор управления в качестве подсектора выполняет основные государственные функции, которые обеспечивают необходимую благоприятную политическую, институциональную и фискальную среду для оказания помощи при восстановлении в социальном и экономическом секторах. Основное внимание уделяется координации подсектора, с одной стороны, на уровне политики и финансирования (роль центрального правительства), а с другой стороны - на уровне оценки потребностей, планирования и реализации (роль местных органов власти и других заинтересованных сторон местного самоуправления). Сектор управления отвечает за участие общественности, равенство перед законом и подотчетность во всех операциях по восстановлению, что, в конечном счете, связано с основными государственными функциями и помимо этого отражено в процессах управления подсектором.
- Поддержание правопорядка в пострадавших от ЧС регионах быстро снижает риски насилия в отношении уязвимых лиц и слоев населения и обеспечивает постоянный доступ пострадавшего населения к правосудию для решения правовых проблем, связанных с бедствиями (например, земельные и имущественные вопросы, возмещение ущерба). Безопасная среда, в которой правонарушения против физических и юридических лиц (например, организаций, компаний, местных органов власти) расследуются и наказываются в соответствии с законом, а не путем организации самосуда, благоприятно отражается на процессе восстановления во всех других подсекторах и на социальной сплоченности, тем самым содействуя укреплению доверия пострадавшего населения к государственным учреждениям.
- Особое внимание следует уделять недопущению двойного учета ущерба общественным зданиям (в которых исполняются основные государственные функции) и упущенной выгоды от предоставления услуг местными органами власти и ущерба в подсекторах. Недопущение двойного учета упущенной прибыли может быть более проблематичным, если функции по оказанию услуг переданы местным органам власти. По этой причине необходим предварительный аналитический обзор правительственной институциональной структуры совместно со всеми группами по оценке подсекторов, чтобы обозначить границы участков обследования, связанных с основными государственными функциями.

Ниже приводятся некоторые примеры сквозных проблем, также затрагивающих сектор управления. В результатах оценки следует указать, каким образом возможно решение данных проблем в процессе восстановления, и обозначить межсекторные договоренности с другими отраслевыми командами для обеспечения надлежащего учета в стратегии восстановления.

## СНИЖЕНИЕ РИСКОВ БЕДСТВИЙ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ (СРСБ)

Вопросам СРСБ следует уделять первостепенное внимание в процессе выполнения основных государственных функций в будущем, особенно применительно к местному самоуправлению.

Во-первых, для обеспечения процесса восстановления по принципу «ЛЧБ», важно обеспечить достаточное понимание соответствующими органами необходимости и обстоятельств для интеграции СРСБ в процесс планирования и реализации работы по восстановлению в учреждениях, выполняющих основные государственные функции.

Ниже приводятся различные предложения по элементам, которые следует рассмотреть в отношении СРСБ в части управления:

- Назначить национальные и местные учреждения и технических специалистов, ответственных за СРСБ, которые должны участвовать в процессе планирования восстановительных работ, чтобы обеспечить интеграцию в процесс планирования принципов СРСБ и восстановления по принципу «ЛЧБ»;
- Определить структуры государственного и местного управления, которые занимаются территориальным планированием с целью развития, начиная с национального до локального уровня, и выявить, каким образом интегрировать меры СРСБ в эти процессы;
- Определить потребности в технической помощи, человеческих ресурсах, инструкциях и других ресурсах для развития потенциала, которые будут способствовать укреплению потенциала правительства по включению СРСБ в процесс планирования восстановления и реализации во всех секторах, а также для долгосрочного территориального планирования с целью развития;
- Оценить потребности в проведении дальнейших технических оценок в пострадавших зонах, включая составление карт с обозначением опасных зон и степени их риска, оценку воздействия на окружающую среду и другие аналогичные исследования, необходимые для содействия устойчивому планированию землепользования;
- Определить наличие политических и правовых рамок, которые могут поддержать интеграцию СРСБ в основные правительственные процессы и любые возможные корректировки для обеспечения процесса;
- Оценить необходимые финансовые ресурсы для интеграции методов управления рисками бедствий (УРСБ) и принципа «ЛЧБ» и создать соответствующие статьи в бюджетах национальных и местных органов власти;
- Укрепление потенциала местных органов власти в области СРСБ и УРСБ крайне важно, так как улучшенный потенциал позволит местным властям возглавить процесс восстановления на местах и внедрить принцип «ЛЧБ».

При продвижении принципа «ЛЧБ» в процессе проведения оценки следует учитывать необходимые элементы для улучшения управления (например, профессиональная, инициативная, современная и эффективная система государственного управления) и следовать принципам добросовестного управления, таким как:

- усовершенствование инфраструктуры при возведении или ремонте разрушенного инфраструктурного объекта государственного органа;
- усовершенствование функциональности государственных услуг и эффективных систем управления;

- оптимизация процессов оказания государственных услуг;
- совершенствование институциональных механизмов, политики и процедур;
- совершенствование механизмов учета гендерной проблематики и участия сообществ в управлении, включая участие женщин и мужчин.

## ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Необходимо согласовать действия с командой по оценке окружающей среды во избежание двойного учета при оценке деятельности сектора управления, связанной с окружающей средой. Например, экологические проблемы должны быть интегрированы в цепочку разработки мероприятий для восстановления. Для этого потребуется участие министерства окружающей среды или аналогичного органа в национальном правительстве в процессе координации восстановления. Расходы, связанные с участием этих ведомств, и расходы на сопутствующие вспомогательные мероприятия должны быть отражены в главе ОУУП «Окружающая среда» (поскольку министерство окружающей среды не входит в число министерств, занимающихся основными государственными функциями). Однако руководство и содержание общих мероприятий по планированию и координации действий относятся к подсектору управления. Фактически это относится к любым другим подсекторам, т.е. любой подсектор должен участвовать в разработке общего видения восстановления и в общем управлении процессом восстановления. Кроме того, некоторые экологические услуги, такие как управление твердыми отходами и охрана природных территорий, могут находиться непосредственно под местным управлением (если это прерогатива местных органов власти) или же входить в инфраструктуру на уровне сообществ, и поэтому следует четко определить границы для недопущения двойного учета.

## ГЕНДЕРНЫЕ ВОПРОСЫ

Система управления определяет отношения между государством и гражданами. Взаимодействие граждан с государством не является гендерно-нейтральным. Системы управления отражают динамику власти в обществе и поэтому, зачастую, определяют способность граждан получать доступ к услугам и ресурсам, а также высказывать свое мнение и требовать подотчетности правительства.

Гендерные отношения и реалии условий жизни женщин часто ограничивают их возможности по взаимодействию с государственными органами, в том числе через организации гражданского общества. Факторы, препятствующие возможности женщин извлекать выгоду из процесса восстановления и результатов, укрепления потенциала и осуществления своих прав, включают дискриминационную практику, гендерное насилие (ГН), неоплачиваемую и неформальную работу женщин. Данные структурные барьеры часто усугубляются несоответствующими правовыми системами, неэффективной разработкой государственной политики, неадекватным предоставлением услуг и инвестициями. ЧС могут усугубить эти барьеры и создать новые. Таким образом, для учета этих барьеров на этапе восстановления необходимо гарантировать передачу информации о потребностях женщин, их интересах и приоритетах в отношении предоставления услуг и институциональных механизмов, норм и процедур. Оценка может помочь выявить способы улучшения основных функций и услуг правительства, чтобы должным образом реагировать на неравенство, устранять диспропорции в составлении программ и выделении средств и избегать предубеждений в государственной политике и процессах, которые препятствуют активной роли женщин из общественной жизни. Кроме того, оценка обеспечивает приоритетность защиты женщин и девочек от повышенного риска насилия, захвата имущества, и нарушения их имущественных прав в период после ЧС.

Крайне важно способствовать более глубокому пониманию проблемы гендерного равенства в учреждениях, ответственных за выполнение основных функций, поскольку данные учреждения формируют политику

и планы, и обеспечивают подотчетность государственных учреждений. Необходимо бороться с предрасудками в отношении женщин и создать механизмы отчетности для мониторинга эффективности работы государственных инвестиций и услуг с целью обеспечения справедливых результатов для женщин. Участие женских организаций, а также консультации с женщинами, девочками, мальчиками и мужчинами в процессах проведения оценки и разработки стратегии восстановления могут обеспечить ориентированность на спрос и более адресное предоставление услуг, подкрепленное финансированием. Участие женщин является критическим элементом обеспечения легитимности и эффективности систем управления (ООН-Женщины, 2012 год). Кроме того, необходимо уделять особое внимание гендерному балансу в программах, направленных на укрепление кадрового потенциала институтов управления, как среди поставщиков услуг, так и среди получателей..

## УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТАМИ

В тех случаях, когда существует внутренний конфликт или вероятность конфликта, команда по оценке сектора управления должна провести оценку с учетом обстоятельств конфликта и интегрировать задачи ликвидации конфликтов в стратегию восстановления. Как в других секторах, при оценке потребностей и планировании стратегии восстановления основное внимание следует уделять принципу «не навреди» путем тщательного анализа и должного внимания проблемам национальной и местной напряженности наряду с социальными, политическими или этническими факторами. Тем не менее, если существует вероятность возникновения насилия в политически нестабильных условиях, при оценке каждого сектора необходимо использовать результаты качественной оценки управления (т.е. анализ политического процесса и рисков социально-политической напряженности в контексте после бедствия), чтобы оценить потенциальное влияние социально-политических процессов на стратегию восстановления отрасли и наоборот. В ситуации с высокой вероятностью развития конфликтов, как уже говорилось выше, ОУУП сектора управления должна уделять особое внимание оценке возможностей для совместного восстановления и выявления рисков исключения, поскольку исключение определенных групп из процессов восстановления после ЧС может только усугубить угрозу возникновения конфликта. Аналогичным образом, особое значение будут иметь меры по укреплению доверия, которые содействуют закреплению общественного договора между органами управления и населением, особенно на этапе восстановления, когда возможности органов управления не соответствуют ожиданиям населения. КОСУ должна будет обозначить, где именно и какие именно меры по укреплению доверия являются наиболее востребованными.

## СТРАТЕГИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРА

Стратегия восстановления сектора управления следует руководящим принципам, целям и консультативному процессу ОУУП согласно рекомендациям, представленным в томе А. Стратегия восстановления сектора будет включать в себя следующие четыре основных компонента:

1. Согласованное видение и руководящие принципы общего процесса восстановления сектора;
2. Описание потребностей в восстановлении в секторе управления на основе результатов оценки;
3. Описание ориентированного на результаты плана восстановления для сектора управления;
4. Описание механизмов реализации.



## ВИДЕНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ И РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Видение восстановления разрабатывается совместно в ходе консультативного процесса (см. ниже), что обеспечивает поддержку стратегии восстановления со стороны основных заинтересованных лиц. Видение восстановления служит в качестве инструкции для процесса восстановления и обеспечивает общее направление и цель, которую желают достичь заинтересованные стороны.

Задача восстановления основных функций государства прежде всего заключается в обеспечении общего комплексного и согласованного процесса восстановления и реконструкции, который позволит своевременно и эффективно улучшить условия жизни пострадавшего населения, в том числе условия безопасности. Необходимо соблюдение принципов равенства граждан перед законом, прозрачности и ответственности властей перед обществом. Восстановление государственного аппарата (основных государственных функций) направлено на укрепление национальной ответственности и руководства в области планирования и осуществления восстановления во всех сферах деятельности, особенно если гуманитарная фаза главным образом выполняется под руководством внешних партнеров. Еще одна задача — устранить негативное воздействие ЧС на основные институты национальных и местных систем управления, что приведет к более безопасной институциональной инфраструктуре и качественной подготовке для координации в целях более эффективного и подотчетного реагирования на будущие бедствия. Мероприятия по усовершенствованию управления процессом восстановления в первую очередь должны быть направлены на укрепление общественного договора, который связывает государство и общество.

Концепция восстановления сектора управления должна учитывать цели реформирования государственного сектора страны, которые могут быть заложены в едином стратегическом документе реформирования государственного сектора или в национальном плане развития. Если в настоящее время проводится реформа в целях децентрализации, она обеспечит набор показателей, с которыми должны быть приведены в соответствие меры по восстановлению сектора местного управления. Наконец, если проходят реформы сектора безопасности или судебная реформа, рамки реформ будут определять элементы стратегии восстановления, относящиеся к восстановлению правопорядка в районах, пострадавших от бедствий. В некоторых случаях, процесс восстановления может быть использован для ускорения реализации вышеперечисленных реформ. Как правило, период после стихийного бедствия предоставляет уникальный, но не безграничный и часто непродолжительный период возможностей для реформ в области управления — процесс реконструкции характеризуется высоким уровнем энтузиазма, щедрой поддержкой со стороны доноров и незначительным сопротивлением перед лицом изменений.

Ранее существовавшие серьезные ограничения в реализации основных функций правительства должны быть приняты во внимание, а при планировании восстановления при необходимости должен проводиться более подробный анализ для устранения подобных ограничений. Тем не менее заинтересованные стороны, участвующие в ОУУП, должны проявлять осторожность перед внедрением радикальных институциональных и нормативных реформ, или реформ, направленных на значительные улучшения в короткие сроки в целях достижения прозрачности и эффективности в управлении. Необходимость реформ должна быть сбалансирована с тем, что может быть практически достигнуто в контексте стратегии восстановления после ЧС, а целесообразность конкретных шагов следует оценить критически в свете нынешней политической и экономической ситуации на национальном и местном уровнях. Серьезные реформы редко проходят успешно в таких условиях, и правительству следует избегать поощрения международных консультантов или влиятельных доноров с целью внедрения радикально новых политических подходов, которые могут оказаться нецелесообразными или нереалистичными в данных обстоятельствах.

Необходимо сформулировать руководящие принципы для восстановления сектора управления, которые лягут в основу разработки стратегии восстановления сектора. Руководящие принципы должны быть со-

гласованы командой по оценке под руководством правительства. Ниже приведены примеры руководящих принципов восстановления в секторе управления (см. дополнительную информацию в Приложении 4):

- Приверженность правительства страны, лидерство и ответственность на всех уровнях имеют решающее значение для успешного восстановления в целом; в то же время процесс восстановления предоставляет возможность для укрепления руководящего потенциала правительства;
- Учитывая критическое значение работы национальных структур управления для руководства мероприятиями по восстановлению, планирование восстановления системы управления должно начаться как можно ранее, сразу после завершения этапа оказания гуманитарной помощи;
- Процесс восстановления координируется центральными властями, которые предоставляют расширенные полномочия органам местного самоуправления для непосредственной реализации мероприятий по восстановлению и реконструкции;
- Следует поощрять институциональные механизмы, которые способствуют участию женщин и мужчин всех возрастов, а также наиболее уязвимых подгрупп среди пострадавшего населения, чтобы понимать и учитывать степень воздействия ЧС на различные слои населения, их конкретные потребности и приоритеты в области реконструкции и восстановления;
- Следует поощрять разумное финансовое управление, прозрачность и подотчетность на всех уровнях управления;
- Выделенные средства должны направляться тем, кто имеет наибольшую мотивацию для использования средств в намеченных целях;
- Необходимо привлекать гражданское общество и частный сектор к установлению партнерских отношений, направленных на повышение эффективности и результативности;
- Необходимо проводить информационные кампании среди населения для повышения осведомленности о правах в целом и правах на получение социальной помощи во время восстановления и реконструкции;
- В обстоятельствах политического раскола в стране следует уделять должное внимание мнениям представителей всего политического спектра, в первую очередь правительства;
- В процессе восстановления следует учитывать вероятность возникновения конфликта и реализовывать соответствующие стратегии для содействия социальной сплоченности и политической стабильности.

## **КОНСУЛЬТАЦИИ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ**

При разработке стратегии восстановления следует использовать механизмы консультаций, аналогичные использованным на этапе оценки потребностей. Процессом консультаций также руководит команда по оценке сектора управления, возглавляемая Национальным органом по управлению восстановительными работами. В состав КОСУ входят представители ключевых учреждений, выполняющих основные функции правительства (см. Раздел 2.4), а также эксперты из агентств Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Европейского союза и других доноров.

После завершения оценки потребностей необходимо будет как можно скорее приступить к разработке стратегии восстановления, поэтому процесс консультаций проходит в сжатые сроки в виде семинаров.

1. Начальной точкой консультационного процесса по предлагаемой стратегии восстановления управления должно стать совещание в центральном правительстве с широким представительством основных учреждений (включая представительство субнациональных субъектов управления) и команд по оценке подсекторов. Необходимо представить результаты ОУУП, план стратегии восстановления (с основными целями) и проект бюджета. Следует пригласить к участию основных доноров, однако с ними можно также проконсультироваться на более позднем этапе.
2. Далее на местном уровне проводится раунд консультаций в пострадавших от бедствия регионах, для того чтобы наладить более тесное взаимодействие с местными органами власти, гражданским обществом и частным сектором на местах.
3. На основе полученной информации и обратной связи после выполнения первых двух шагов, КОСУ дорабатывает полную версию стратегии восстановления сектора. Вполне вероятно, что данная стратегия будет включена в общую стратегию восстановления, где охвачены все подсекторы и сквозные темы. Правительство представит общую стратегию восстановления донорам и общественности.

## **ПОТРЕБНОСТИ В РЕКОНСТРУКЦИИ И ВОССТАНОВЛЕНИИ, ВКЛЮЧАЯ ПРИНЦИП «ЛУЧШЕ, ЧЕМ БЫЛО»**

Потребности в реконструкции и восстановлении определяются по результатам оценки и формулируются в общей стратегии восстановления, при этом разграничиваются потребности в восстановлении функциональности основных государственных процессов на докризисном уровне и потребности в усовершенствовании системы управления в целях стимулирования процесса восстановления во всех секторах, эффективного УРСБ и снижения рисков и уязвимостей, связанных с неэффективным управлением, насилием и политическими беспорядками.

Выделяются следующие наиболее характерные потребности в реконструкции и восстановлении сектора управления:

- Восстановление и улучшение объектов и оборудования для удовлетворения растущего спроса на функции и услуги;
- Замена отсутствующих сотрудников и привлечение дополнительного персонала на временной основе;
- Укрепление управленческого и технического потенциала для решения актуальных задач в период восстановления;
- Организация координации, консультаций и информационно-разъяснительной работы.

Следует подчеркнуть, что в отличие от других подсекторов, возвращение потенциала (учреждений, персонала, бюджета) основных функций правительства с точки зрения качества до уровня, существовавшего на момент ЧС, чаще всего недостаточно для успешного восстановления, особенно в странах с неэффективным государственным аппаратом до бедствия или в странах, которые ранее не сталкивались с бедствиями и необходимостью проведения восстановительных работами. Потребности в развитии потенциала в рамках реализации принципа ЛЧБ становятся одним из основных элементов стратегии восстановления. Ниже перечислены некоторые направления, где потребуются техническая поддержка и дополнительное обучение для повышения эффективности работы основных государственных функций:

- Управление информацией – сбор и обработка больших объемов данных, а также проведение анализа по секторам, географическим районам, группам и учреждениям-бенефициарам в целях об-

легчения межсекторного и пространственного анализа на национальном и местном уровнях; общее планирование и координация;

- Планирование, в частности, процессы многосекторного комплексного планирования и планирования с участием общественности;
- Координация, в том числе координация сложных операций и многосторонних процессов с участием международных субъектов;
- Реализация проектов и их мониторинг;
- Прозрачное управление финансами и отчетность, в том числе путем укрепления систем отслеживания финансов и аудита;
- Мониторинг прогресса с помощью реальных показателей и отчетность о достигнутом прогрессе (связано с технической возможностью управлять информацией);
- Мобилизация ресурсов и правозащитная работа;
- Информационно-разъяснительная работа с общественностью и социальный маркетинг в целях формирования доверия общественности, мобилизации населения и создания позитивного отношения к восстановительным работам (соблюдение законности, волонтерская деятельность);
- Учет гендерных аспектов и соблюдение обязательств по защите прав человека;
- Предупреждение конфликтов;
- Личная безопасность граждан.

В таблице 11 ниже приведен перечень возможных потребностей в восстановлении и реконструкции, которые характерны для ситуаций после бедствий. Из-за специфики процессов и мероприятий в системе управления, потребности не классифицируются по таким стандартным областям (в зависимости от ущерба и убытков), как выполнение услуг и доступ к ним, собственно управление и снижение рисков. Данные концептуальные категории недостаточно четко сформулированы, чтобы применять их для определения потребностей в восстановлении в процессах управления. Потребности в системе управления в большинстве своем подразумевают мероприятия, направленные на развитие потенциала, которые могут быть отнесены ко всем трем категориям одновременно.

**Таблица 11.** Потребности в реконструкции и восстановлении основных функций правительства

| Основная функция                       | Потребности в реконструкции  | Потребности в восстановлении   |
|--|--|--|
| Управление восстановительными работами | Ремонт или реконструкция (в т.ч. оснащение оборудованием) объектов основных министерств и НОУВР, управляющих процессом восстановления. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Временные помещения (в ходе реконструкции). Новые офисы, если НОУВР является вновь созданным органом, (желательно, использовать действующие здания во избежание потери времени) на национальном /субнациональном уровнях.</li> <li>• Замена отсутствующих сотрудников и набор дополнительных временных сотрудников (в т.ч. через перераспределение госслужащих, волонтеров ООН, консультантов) для того, чтобы справиться с растущим спросом на госуслуги.</li> <li>• Укрепление потенциала стратегического планирования и разработки политики восстановления, учет гендерных аспектов, лидерство и координация, информационное взаимодействие с общественностью/ работа со СМИ, мониторинг, основанный на результатах и финансовый аудит.</li> </ul> |

| Основная функция                | Потребности в реконструкции   | Потребности в восстановлении   |
|---------------------------------|---|--|
|                                 |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление прочных межсекторных механизмов координации</li> <li>• Организация широких консультаций с гражданским обществом, частным сектором и местными органами власти.</li> <li>• Проведение разъяснительных кампаний по стратегии восстановления и результатам, в т.ч. через социальные сети</li> <li>• Укрепление потенциала государственных органов аудита (счетной палаты) или заключение контракта с внешними независимыми аудиторскими фирмами.</li> </ul>  |
| Управление гуманитарной помощью | Гуманитарной помощью обычно управляет отдел в одном из основных министерств или в НОУВР, поэтому, потребности в реконструкции описаны в строке таблицы с первой функцией.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание временных объектов (при реконструкции) или их расширение (в т.ч. дополнительное оборудование) для удовлетворения растущего спроса.</li> <li>• Замена отсутствующих сотрудников и набор дополнительных временных сотрудников.</li> <li>• Организация эффективной координации доноров и разработка материалов для привлечения ресурсов.</li> <li>• Усиление потенциала в части способов оказания гуманитарной помощи, отслеживания помощи и баз данных, эффективности помощи, координации, информационного взаимодействия с донорами и ответственностью, мониторинга, основанного на результатах, и отчетности.</li> <li>• Разработка информационных технологий и программного обеспечения.</li> </ul>   |
| Местное самоуправление          | <p>Ремонт/реконструкция офисов провинциальных, районных, муниципальных органов власти, мелкий ремонт (в т.ч. транспортных средств), восстановление линий связи.</p> <p>Замена необходимого технического оборудования для предоставления услуг местными органами власти, если не охвачено в оценке других подсекторов.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание временных объектов (при реконструкции) или их расширение (в т.ч. дополнительное оборудование) для удовлетворения растущего спроса.</li> <li>• Замена отсутствующих сотрудников и набор дополнительных временных сотрудников</li> <li>• Оказание краткосрочной бюджетной поддержки для компенсации убытков местных доходов (списание долга или выделение льготных кредитов).</li> <li>• Укрепление потенциала местных органов власти и негосударственных партнеров в сфере лидерства и координации, оценки потребностей и управления данными, планирования восстановления, процессов с участием общественности, учета гендерных аспектов, урегулирования конфликтов, правозащитной и разъяснительной работы с общественностью, финансового управления, мониторинга результатов</li> <li>• Создание или оптимизация механизмов общественного участия в планировании, реализации и мониторинге.</li> <li>• Проведение информационных кампаний (в т.ч. через социальные сети) для мобилизации сообществ, оповещения о планах и результатах восстановления, СРСБ и устойчивости к ЧС.</li> <li>• Реализация инициатив гражданского общества для общественного контроля за использованием гуманитарной помощи для целей восстановления на местном уровне.</li> </ul> |
| Восстановление правопорядка     | Ремонт/ реконструкция офисов центральных/ местных органов охраны правопорядка, например органов внутренних дел, полиции, юстиции, а также полицейских участков, районных судов, тюрем, органов регистрации актов гражд-   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание временных объектов (при реконструкции) или дополнительных объектов по мере необходимости.</li> <li>• Обеспечение высокой мобильности сотрудников органов регистрации актов гражданского состояния, сотрудников полиции и сотрудников судебных органов в местах, сообщением с которыми нарушено в результате ЧС.</li> <li>• Замена отсутствующих сотрудников и набор дополнительных временных сотрудников</li> </ul>  |

| Основная функция            | Потребности в реконструкции   | Потребности в восстановлении   |
|-----------------------------|---|--|
| Восстановление правопорядка | данского состояния, земельной собственности и имущественных прав.<br>Переоснащение национальной и муниципальной полиции транспортными средствами, оружием и боеприпасами. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Укрепление потенциала народных дружин, защита детей и женщин (в т.ч. от торговли людьми), СГН, урегулирование конфликтов, связанных с земельными и имущественными спорами, защита прав человека и борьба с повышенными рисками после ЧС.</li> <li>Проведение информационных кампаний (в т.ч. через социальные сети) для формирования гражданской ответственности в ситуации после ЧС, формирования общественного мнения о правопорядке, противостояния сексуальному и гендерному насилию, надлежащего урегулирования земельных и имущественных споров и т.д.</li> </ul> |

## ПЛАН ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРА УПРАВЛЕНИЯ

### ПРИОРИТЕТ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ВОССТАНОВЛЕНИИ

Ниже представлена формулировка результатов плана восстановления сектора управления в отношении четырех основных государственных функций. Данные результаты необходимо будет скорректировать с учетом обстановки в отдельной стране, выбранной стратегии восстановления и имеющихся финансовых ресурсов.

- а) эффективное управление реконструкцией и восстановлением в стране, обеспечение согласованных мероприятий и финансовых инвестиций между секторами, создание более устойчивых к ЧС сообществ и систем по принципу «лучше, чем было», гарантия подотчетного использования выделенных национальных и донорских ресурсов.

Национальные органы власти должны иметь соответствующие ресурсы для стратегического планирования реконструкции и восстановления пострадавших от бедствий регионов, направлять отраслевое планирование соответствующим образом, реализовывать программы и контролировать их исполнение другими участниками, следить за процессом восстановления и предоставлять отчеты с соблюдением прозрачности. НОУВР является центральным элементом самостоятельного и ответственного национального процесса восстановления.

- б) Любая помощь, включая международную помощь на цели восстановления, координируется, отслеживается и освещается своевременно на принципах прозрачности и подотчетности, при этом достигаются конкретные результаты в области восстановления и развития, для которых предназначена помощь.

Правительству необходимо создать или укрепить структуру по управлению и координации гуманитарной помощи, чтобы обеспечить ответственное отношение на общенациональном уровне; данная структура будет обеспечивать соответствие национальным приоритетам развития, гармонизацию стратегий и условий доноров и повышение эффективности гуманитарной помощи. Управление гуманитарной помощью должно быть в высшей степени подотчетным процессом перед лицом общественности и донорами, для чего следует оптимально управлять информацией и располагать достаточными ресурсами для подготовки отчетности и информационного обеспечения.

- в) Эффективная помощь в восстановлении на местном уровне, в соответствии с местными особенностями и потребностями, управляется при участии общественности и под ее тщательном контролем, где местные органы власти играют важную руководящую и координационную роль.

Местным структурам необходимо оценивать и консолидировать потребности в области реконструкции и восстановления на базе информации, полученной от пострадавших сообществ, разрабатывать местные

планы и инициативы по восстановлению с участием сообществ, рекомендовать отраслевым министерствам и НОУВР учитывать местные потребности в принимаемых мерах по восстановлению, мобилизовать ресурсы центрального правительства, национальных / международных НПО и доноров, координировать поступающую помощь для поддержки плана восстановления, регулярно и прозрачно информировать о восстановительных работах и способствовать формированию гражданской ответственности среди населения.

- d) Скорейшее восстановление правопорядка и безопасности в пострадавших от бедствий регионах, опираясь на социальный капитал и механизмы предотвращения преступности и конфликтов на уровне сообществ, а также создание безопасной среды для восстановления индивидуальных источников существования, в частности, для групп населения, подверженных насилию и злоупотреблениям после стихийных бедствий.

Государственные учреждения, включая органы безопасности и внутренних дел, должны суметь быстро восстановить и укрепить правопорядок в пострадавших регионах, свести к минимуму насильственные действия против отдельных лиц и случаи мародерства на частных и государственных объектах. Действия местных сообществ по обеспечению безопасности должны получать поддержку правительства, доноров и гражданского общества; кроме того, должны быть предприняты оперативные меры по обеспечению безопасного пространства для женщин, молодежи и других уязвимых групп населения. Судебным и местным органам власти и гражданскому обществу также необходимо эффективно реагировать на растущие потребности пострадавшего населения, в том числе в восстановлении утраченных личных документов, документов на имущество и в арбитражном рассмотрении многочисленных имущественных споров, которые обычно возникают после ЧС.

Стратегия восстановления сектора управления будет разработана по модели, ориентированной на конкретные результаты, с подробным описанием каждого мероприятия в соответствии с согласованными результатами. Стратегия будет включать: (i) приоритетные потребности; (ii) необходимые мероприятия; (iii) ожидаемые результаты; (iv) расходы на восстановление; и (v) запланированные результаты. В таблице 12 приведен пример этого процесса.

**Таблица 12.** Пример разработки интервенции в восстановлении

| Приоритетная потребность   | Мероприятия  | Ожидаемые результаты   | Расходы   | Запланированные результаты   |
|--|--|--|---|--|
| Восстановить базовую функциональность местных органов власти в пяти населенных пунктах (головной офис + отдел планирования) в провинции «Х». | <ul style="list-style-type: none"> <li>Открыть временные офисные помещения.</li> <li>Заменить отсутствующий персонал местными консультантами.</li> <li>Заменить отсутствующее оборудование.</li> </ul> | Офис мэра и отдела планирования мэрии размещены и укомплектованы штатом, и оснащены оборудованием на уровне, существовавшем до наступления ЧС. | 50,000 долл. США (ремонт / сборные дома)<br>90,000 долл. США (3 сотрудника в год)<br>100,000 долл. США (3 транспортных средства, ИТ-средства и электроснабжение).<br>Всего на 1 ОМСУ =240,000 долл. США | Органы местного самоуправления способны начать координацию восстановительных работ и возобновить оказание базовых услуг населению. |
|  |  |  | Всего: \$1,200,000 долл. США  |  |

Следует определить последовательность потребностей в восстановлении в секторе управления (кратко-, средне- и долгосрочные, если это необходимо), особенно на фоне множества потребностей во всех секторах и ограниченных ресурсов. В секторе управления применяются общие подходы к определению приоритетов, описанные в Томе А настоящего руководства ОУУП. В случае ЧС в зонах конфликтов, предотвращение конфликтов и укрепление мирного сосуществования также будут иметь высокий приоритет в

списке критериев, особенно при определении географического охвата. В Таблице 13 ниже описан пример установления приоритетности мероприятий, отдельно для собственно восстановления и для реализации принципа ЛЧБ, если страна пострадала от масштабного стихийного бедствия, в том числе затронувшего столицу государства (соответственно, нанесен ущерб центральным правительственным учреждениям).

**Таблица 13.** Последовательность потребностей в восстановлении в подсекторе управления

| Функция                                | Сроки  |   |  |   |   |  |
|--|--|---|--|---|---|--|
|  | Краткосрочные (0–3 мес)  |   | Среднесрочные (4–18 мес)   |   | Долгосрочные (18–36 мес)  |  |
| Управление восстановительными работами | <u>Инфраструктура</u><br>Удаление обломков<br>Восстановление архивных данных<br>Создание временного офиса<br>Замена основного оборудования             | <u>Прочие потребности</u><br>Принять указ о полномочиях НОУВР<br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Установить механизмы межсекторной координации<br>Сформировать ресурсы для информационного взаимодействия<br>Возглавить ОУУП<br>Оценка потенциала<br>Сформировать потенциал для ОУУП и планирования      | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить ремонтные работы и модернизацию помещений НОУВР и основных министерств<br>Завершить переоборудование<br>Расширить помещения при необходимости<br>Улучшить инфраструктуру ИТ                                     | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Разъяснительная работа по плану восстановления<br>Привлечение дополнительных сотрудников<br>Сформировать потенциал для управления процессом восстановления<br>Проводить консультации по стратегии восстановления  | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить реконструкцию НОУВР и основных министерств (при необходимости), внедряя меры по СРСБ                     | <u>Прочие потребности</u><br>Разъяснительная работа по результатам восстановительных работ<br>Сформировать потенциал для УРСБ и долгосрочной устойчивости к ЧС на общенациональном уровне<br>Извлечь уроки из ликвидации последствий ЧС<br>Вступить в сеть международных платформ УРСБ и обмена знаний в рамках сотрудничества «Юг-Юг»     |
| Управление гуманитарной помощью        | <u>Инфраструктура</u><br>Удаление обломков<br>Восстановление архивных данных<br>Создание временного офиса<br>Замена основного оборудования             | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Разработать систему управления информацией о гуманитарной помощи<br>Провести оценку потенциала органа по управлению гуманитарной помощью<br>Создать потенциал для обмена информацией и организационного управления                          | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить ремонтные работы и переоборудование помещений для органа по управлению гуманитарной помощью<br>Завершить переоборудование<br>Расширить помещения при необходимости<br>Модернизировать инфраструктуру ИТ         | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Закупить и запустить ПО для системы управления информацией о гуманитарной помощи<br>Координировать работу с секторами и местными органами власти<br>Консультироваться с гуманитарными организациями и организациями в области развития<br>Привлечение дополнительных сотрудников<br>Создать потенциал для управления гуманитарной помощью | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить реконструкцию помещений органа по управлению гуманитарной помощью, если необходимо, внедряя меры по СРСБ | <u>Прочие потребности</u><br>Разъяснительная работа по результатам эффективной гуманитарной помощи в рамках отчетов НОУВР<br>Создать потенциал для управления гуманитарной помощью<br>Извлечь уроки из СРСБ<br>Провести опрос пользователей<br>Вступить в сеть международных платформ УРСБ и обмена знаний в рамках сотрудничества «Юг-Юг» |
| Местное самоуправление                 | <u>Инфраструктура</u><br>Удаление обломков<br>Создание временного офиса<br>Замена основного оборудования (мобильность, коммуникации, электроснабжение) | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить связь с центральным правительством<br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Восстановить бюджетные поступления (если прекратились)<br>Подготовить карту с обозначением уязвимых участков<br>Составить карту с возможностями гражданского общества и частного сектора | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить ремонтные работы в поврежденных зданиях местных органов власти<br>Заменить оборудование для прочих услуг местных органов власти<br>Образовать временные помещения, если требуется<br>Улучшить инфраструктуру ИТ | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Продвигать учет местных потребностей в национальном плане<br>Бюджетные меры для компенсации убытков в налоговых поступлениях ОМСУ<br>Привлечение дополнительных сотрудников<br>Создать местный координационный центр для мероприятий  | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить реконструкцию административных зданий ОМСУ, внедряя меры по СРСБ   | <u>Прочие потребности</u><br>Возобновить поступления местных налогов и других источников доходов<br>Создать потенциал для УРСБ и долгосрочной устойчивости зданий в местных сообществах<br>Извлечь уроки из ликвидации последствий ЧС  |



| Функция                     | Сроки  |   |   |  |  |  |
|-----------------------------|--|---|---|--|--|--|
|                             | Краткосрочные (0–3 мес)  |   | Среднесрочные (4–18 мес)  |  | Долгосрочные (18–36 мес)   |  |
| Местное самоуправление      |  | Провести оценку потенциала<br>Создать потенциал для оценки потребностей и планирования  |   | Укрепить диалог на национальном / местном уровнях<br>Укрепить процессы участия общественности<br>Создать потенциал для управления восстановительными работами  |  |  |
| Восстановление правопорядка | <u>Инфраструктура</u><br>Удаление обломков<br>Создание временного офиса<br>Замена основного оборудования (мобильность, коммуникации, электроснабжение) | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Провести оценку угрозы безопасности населению.<br>Привлечь дополнительные силы безопасности.<br>Создать потенциал для поддержания безопасности в ЧС.<br>Провести обучение по защите прав человека и предупреждению сексуального и гендерного насилия. | <u>Инфраструктура</u><br>Полностью возместить ущерб зданиям полицейских участков/судебных органов.<br>Заменить оборудование.<br>Образовать временные помещения, если требуется<br>Улучшить инфраструктуру ИТ. | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить трудовые ресурсы<br>Заменить утраченные документы, удостоверяющие личность и документы на имущество.<br>Урегулировать имущественные споры.<br>Провести кампании против сексуального и гендерного насилия и жестокого обращения с детьми.<br>Укрепить системы обеспечения гражданской безопасности<br>Создать потенциал для формирования народных дружин.<br>Провести обучение по защите прав человека и предупреждению СГН для полицейских служб и судебных органов.<br>Поддерживать инициативы по правовой поддержке. | <u>Инфраструктура</u><br>Завершить реконструкцию новых зданий для полицейских участков/судебных органов. с мерами по СРБ | <u>Прочие потребности</u><br>Восстановить утраченные документы, удостоверяющие личность и документы на имущество.<br>Провести кампании против СГН.<br>Создать потенциал для быстрого реагирования служб безопасности после ЧС.<br>Поддерживать инициативы по правовой поддержке.<br>Извлечь уроки из мер по ликвидации ЧС. |

## РАСЧЕТ СТОИМОСТИ

Расчет примерных затрат на восстановление и реконструкцию включает необходимые расходы на ремонт или замену поврежденной инфраструктуры и активов учреждений, участвующих в выполнении основных государственных функций. Кроме того, потребуется финансирование для восстановления функциональных возможностей учреждения (оборудование, персонал, материально-техническое обеспечение), поддержки потенциала управления и эффективного менеджмента посредством технической помощи и обучения, а также поддержки координации, консультаций и связи. Общий необходимый бюджет должен быть реалистичным и учитывать текущий совокупный бюджет данных учреждений и способность к освоению средств. Расчет примерных затрат для сектора управления должен быть подготовлен отдельно по каждой основной функции правительства.

Разница между экономическим воздействием и стоимостью предлагаемых ответных мер не должна быть существенной. На конференциях доноров после ЧС партнеры по развитию, как правило, рассматривают общее воздействие, состоящее из стоимости ущерба и изменений в потоках, и обеспечивают взносы с учетом этих данных. Опыт показывает, что большинство донорских инвестиций направлено на устранение ущерба, связанного с бедствиями, и, как правило, остается не так много средств для мероприятий по оптимизации управления, доступа, участия и подотчетности. Аспекты правопорядка также не относятся к числу приоритетных, за исключением ранее существовавших конфликтов. Поэтому расчеты затрат на

мероприятия в секторе управления должны оставаться реалистичными, и установление приоритетности имеет решающее значение по крайней мере для обеспечения достаточного национального потенциала в сфере управления восстановлением, координации помощи и местного самоуправления. В то же время, для того чтобы повысить уровень приоритета сферы управления, необходима активная поддержка со стороны правительства страны и партнеров ОУУП, так как без надежной институциональной и управленческой среды эффективность отраслевых инвестиций и национальной ответственности за восстановление будет поставлена под угрозу.

Расчет затрат на инфраструктурные объекты относительно прямолинеен, и для определения стоимости главным образом применяется восходящий подход, в котором оценивается сумма ущерба и убытков, поскольку затраты на реконструкцию будут равны стоимости ущерба. Могут потребоваться дополнительные затраты для обеспечения повышенной устойчивости зданий органов власти к стихийным бедствиям, чтобы они не только выстояли в случае следующего бедствия, но и сохранили свою функциональность. Часто такие дополнительные расходы рассчитываются как процент от изначальной стоимости здания. Поскольку к административным зданиям не применяются определенные дорогостоящие технические стандарты (как например, в больницах, школах или на электрических станциях), у КОСУ не должно возникать особых проблем с определением нормативных затрат на ремонт инфраструктуры основных государственных учреждений.

Кроме того, должны быть предусмотрены единые нормативные государственные расходы на единицу зданий для полицейских участков, судебных органов и мест заключения, которые являются типовыми зданиями в любой стране. В то же время не все страны применяют передовой опыт в этой области и учитывают права потерпевших, подозреваемых и задержанных лиц в процессе проектирования соответствующих учреждений. Насколько это возможно, в рамках подхода ЛЧБ следует воспользоваться возможностью для гарантии соблюдения прав человека в данных объектах при расчете стоимости ремонта и реконструкции инфраструктуры для органов охраны правопорядка, в дополнение к мерам по СРСБ.

Расчет затрат на потребности в оказании услуг, доступе к ним, управлении и ограничении рисков включает главным образом текущие расходы на персонал, техническую помощь, обучение, контракты на обслуживание и логистику. Процесс калькуляции данных расходов схож с расчетом бюджета программы по развитию. Следует провести консультации с крупными донорами в стране для получения информации о себестоимости мероприятий в области развития. Что касается человеческих ресурсов, фонд заработной платы должен быть включен только в случае превышения докризисного объема. Заработная плата временным сотрудникам, как правило, выплачивается по более высокой ставке, чем постоянным государственным служащим, и в большинстве стран действует шкала оплаты за краткосрочные контракты на госслужбе. В первое время, срок контрактов не должен превышать 12-18 месяцев, поскольку нормативная численность государственных служащих должна вернуться к существующему до наступления ЧС уровню, после того как будет выполнен основной объем работ, связанных с планированием и осуществлением восстановительных мероприятий. Донорам следует использовать национальную шкалу оплаты, а не собственные ставки при расчете затрат на укомплектование временным персоналом. Компенсационные выплаты за получивших травмы и погибших государственных служащих не входят в бюджет плана восстановления, а учитываются в стоимости убытков. Деятельность по укреплению потенциала должна быть оценена в общих чертах, поскольку ОУУП не будет располагать достаточно подробными сведениями для разработки более сложных планов обучения и технической помощи, необходимых для определения точной суммы затрат. Как минимум, КОСУ должна постараться определить численность персонала, занятого в выполнении каждой основной функции, которому потребуется профессиональная переподготовка, и примерную интенсивность обучающих курсов. В результате будет определено общее количество учебных дней, к которым можно применить реалистичную среднюю стоимость, учитывая опыт страны по проведению кур-

сов повышения квалификации для государственных служащих. Чтобы отразить увеличение расценок на транспорт, размещение и материально-техническое обеспечение в целом в условиях после ЧС, стоимость одного учебного дня в нормальных условиях должна быть увеличена как минимум на 10-20 процентов. То же самое касается технической помощи извне, когда КОСУ должна предоставить оценку требуемого количества дней работы эксперта для помощи основным государственным учреждениям, если у тех отмечаются серьезный недостаток потенциала.

Как правило, для расчета затрат ОУУП требуется отделить расходы на восстановление от затрат на реализацию принципа ЛЧБ. В таблице 13 предлагается примерный способ разделения затрат. Такое разграничение расходов представляет собой нетривиальную задачу применительно к управленческой деятельности, поскольку речь в основном идет о развитии потенциала. КОСУ должна будет оценить целесообразность подобного разграничения затрат при расчетах, в противном случае достаточно отделить расходы на потребности в восстановлении инфраструктуры от других потребностей. Следующие две рекомендации имеют практическую ценность при расчете затрат по другим аспектам, т.е. помимо инфраструктуры:

- Разработать подробный план с четко обозначенными мерами для обеспечения надлежащего расчета стоимости и его обоснования на базе согласованных приоритетов, с реалистичной последовательностью реализации.
- Придерживаться практического подхода к разработке бюджетов; постараться оценить объем ресурсов на базе объявленных взносов доноров, учесть совокупные текущие расходы соответствующих институтов управления и рассмотреть способность освоения средств.

## МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Стратегия восстановления сектора должна содержать описание механизмов реализации, включая следующие моменты:

### ПАРТНЕРСТВО, КООРДИНАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Реализация различных компонентов плана восстановления сектора управления может проходить по руководством нескольких государственных органов, например МЧС будет отвечать за выполнение первых двух функций (национальное управление восстановлением и координация гуманитарной помощи), министерство регионального развития — за местное управление, а министерство внутренних дел — за все аспекты, связанные с правопорядком. Тем не менее, настоятельно рекомендуется создать общий руководящий комитет под руководством НОУВР или аналогичный орган, в котором будут представлены все руководители отраслевых команд, а также других ключевых министерств, например министерства финансов, экономики, планирования или юстиции. Тем самым, будет сохранен последовательный комплексный подход к восстановлению основных функций правительства.

Партнерские отношения, установленные в процессе определения потребностей в секторе управления в условиях после ЧС и описанные выше в разделе 2.2, также сохраняются в ходе реализации плана восстановления сектора.

### МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ

В системе мониторинга следует использовать конкретные показатели, напрямую связанные с запланированными мероприятиями (например, для мониторинга прогресса в деятельности по укреплению потенциала или восстановлению кадровых ресурсов). Кроме того, для оценки воздействия на уровень результатов возможно применение индикаторов эффективности национального управления до наступления бедствий,

если таковые существуют, вместо глобальных показателей, таких как Индекс эффективности управления Всемирного банка. По мере возможности набор используемых индикаторов для анализа ситуации перед ЧС должен применяться и для системы мониторинга и оценки сектора. В крайнем случае, могут быть использованы индексы глобального управления, но они более сложные в применении и часто не учитывают конкретные проблемы в кризисных ситуациях.

Кроме того, необходимо обеспечить наличие системы обратной связи с сообществами в общей системе мониторинга восстановления. Совместный мониторинг повышает вероятность успешного исхода для процесса восстановления и реконструкции. Местная администрация, особенно на самых низких уровнях правительства, находится в уникальном положении для обеспечения результативного участия бенефициаров в мониторинге программы восстановления, учитывая непосредственную близость к представляемым группам населения. Необходимо создать системы мониторинга среди местного населения и проводить регулярные опросы общественного мнения на разных этапах восстановления для выяснения мнения людей об управленческих аспектах восстановления (в основном, степени участия общественности, принципов равенства, справедливости и подотчетности).

Для мониторинга и оценки потребуется персонал и операционный бюджет в размере около 3-5% от общего бюджета на восстановление и реконструкцию сектора.

### ВЗАИМОСВЯЗЬ С РАЗВИТИЕМ И ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩЬЮ

Взаимосвязь с гуманитарной помощью: Что касается помощи в гуманитарном кризисе, в координационной структуре МПК нет отдельного кластера для сектора управления, однако МПК рекомендует создавать кластеры «пробелов» для решения прочих приоритетов восстановления, не охваченных стандартной кластерной системой, если это необходимо. Сектор управления, как правило, является одной из областей, для которых может потребоваться создание специального механизма координации между гуманитарными организациями, в том случае если на гуманитарной фазе будет предоставляться значительная помощь в восстановлении потенциала государственных учреждений. Такого рода помощь не всегда имеет место, хотя все большее число гуманитарных организаций стремится поддержать местные органы власти, с тем чтобы они играли более значительную роль в распределении гуманитарной помощи. Если на этапе оказания гуманитарной помощи будет сформирован кластер управления или местного самоуправления, команда по оценке должна будет установить тесное сотрудничество с кластером в процессе подготовки ОУУП, а также во время разработки плана восстановления.

Взаимосвязь с задачами в области развития: При наличии национального координационного механизма развития сектора управления, КОСУ и координационный орган по реализации должны наладить взаимодействие с данной структурой; необходимо проконсультироваться с партнерами по развитию для содействия процессу ОУУП. Если механизма координации развития еще не существует, процесс ОУУП можно использовать для его формирования. Взаимосвязь реализации плана восстановления с процессами развития обеспечивает оптимальную гармонизацию и согласование стратегии восстановления сектора управления с приоритетами национальной реформы госаппарата и наоборот. Таким образом, в разработанные стратегии и рабочие планы включаются вопросы, касающиеся воздействия ЧС на отдельные регионы и на способности правительства продолжать реализацию текущих реформ в области управления с учетом влияния ЧС на бюджет.

### МЕХАНИЗМЫ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ

Достижение консенсуса в отношении механизмов финансирования часто представляет собой серьезную проблему на этапе восстановления. Решение о том, какие именно механизмы финансирования следует

применять, зависит от обстановки на местах и эффективности конкретных механизмов. Окончательное решение принимается в ходе диалога между национальным правительством и международными партнерами и учитывает плюсы и минусы всех вариантов при разработке механизма финансирования, приемлемого для всех сторон. На выбор финансовых механизмов часто влияет оценка финансового управления, проводимая Всемирным банком, и финансовые предпочтения конкретных доноров. В результате, зачастую комбинируются механизмы бюджетного и совместного финансирования, такие как многосторонние целевые фонды для восстановления. Выбранные механизмы должны поддерживать руководящую роль основных институциональных партнеров в управлении финансами на национальном и местном уровнях. Необходимо внедрить надлежащие системы отслеживания финансовых потоков по объявленным взносам, выделенным средствам и фактическим расходам.

## ПРОБЛЕМЫ И РИСКИ

Проблемы и риски в ходе реализации стратегии восстановления сектора:

- План восстановления сектора управления может быть ограничен реконструкцией местных правительственных учреждений и не предусматривать необходимую поддержку для развития потенциала эффективного управления или помощь в выполнении основных функций правительства на центральном уровне;
- Реализация амбициозных инвестиционных планов может начаться без всестороннего анализа способности к освоению средств и доступных ресурсов;
- Могут быть скопированы те же самые системы управления, которые частично стали причиной кризиса, или же могут сохраниться фундаментальные институциональные недостатки и дисбалансы (например, между регионами или между центральным и местным уровнями с точки зрения фискальных и человеческих ресурсов), которые, возможно, способствовали воздействию ЧС;
- Если потенциал формирования национальной политики по-прежнему остается невысоким, влиятельные международные заинтересованные стороны могут продвигать политически мотивированные варианты или применять стандартные решения, которые, возможно, работали в других местах, однако имеют невысокие шансы в конкретной стране. Особое внимание следует уделить модели межсекторной и донорской координации;
- Сроки проведения ОУУП обычно сжатые, что приводит к ограниченным консультациям с заинтересованными сторонами, в то время как вопросы управления по своему определению не поддаются интерпретации и анализу в короткие сроки и требуют предварительного ознакомления с местной политической и экономической структурой (страновые офисы партнеров по развитию могут поделиться соответствующими данными с командой ОУУП);
- Ненадежная и неполная информация всегда является серьезной проблемой в странах с нестабильной и конфликтной ситуацией;
- Оценка и планирование восстановления могут осуществляться изолированно, без должного взаимодействия с механизмами по развитию, созданными для содействия реформе сектора управления;
- Помощь местному самоуправлению не учитывает фактический уровень децентрализации и возможности местных органов власти (например, местные органы власти игнорируются при планировании и управлении восстановлением в пользу НОУВР даже в тех случаях, когда местные органы власти имеют значительный уровень автономности и высокий потенциал);

- План восстановления сектора управления не может быть сосредоточен только на государственных учреждениях, поскольку в этом случае будет игнорироваться роль, которую играют негосударственные субъекты в процессах управления для поддержки всеобщего участия и обеспечения прозрачности принятия решений, особенно на местном уровне. Традиционные органы власти также могут играть значительную роль в обеспечении безопасности, правосудия и мирном урегулировании. Необходимо определить негосударственные органы и их потребности, в том числе в плане восстановления, и рекомендовать оказание помощи. Это может стать дополнительной нагрузкой для процесса ОУУП, в то время как правительство может рассматривать негосударственных участников в качестве конкурентов в условиях ограниченных ресурсов, выделяемых донорами на приоритеты сектора управления.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ

Методическое руководство по гендерным аспектам управления: управление и государственное планирование, ООН-Женщины, 2012 г.

Методическое руководство «Оценка ущерба, убытков и потребностей», том 2, Всемирный банк, 2010 г.

## Управление в ситуациях после бедствий

Методическое руководство по восстановлению функций местного управления, ПРООН (готовится к печати)

Методическое руководство по управлению помощью в ситуациях реагирования на бедствия, ПРООН (готовится к печати)

Методическое руководство по государственному планированию и координации восстановления после бедствия, ПРООН (готовится к печати)

## Оценки сектора управления

Применяемые донорами подходы к оценкам сектора управления, Сборник материалов, ОЭСР 2009 г.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/25/12/42472200.pdf>

Руководство пользователя по измерению нестабильности, ПРООН  
[http://arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/presscenter/events/2012/November/regional\\_governance\\_week/\\_jcr\\_content/centerparsys/download\\_15/file.res/Users'%20Guide%20on%20Measuring%20Fragility.pdf](http://arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/presscenter/events/2012/November/regional_governance_week/_jcr_content/centerparsys/download_15/file.res/Users'%20Guide%20on%20Measuring%20Fragility.pdf)

Руководство пользователя по оценке местного самоуправления, ПРООН  
[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local\\_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html)

Индикаторы управления: где мы сейчас, и куда нам надо двигаться? Всемирный банк  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>

## Управление в ситуациях после бедствий и постконфликтных ситуациях

Управление и развитие: коммюнике Европейской комиссии для Совета Европы, Европейского парламента и Европейского экономического и социального комитета, Европейская комиссия, 2003 г.  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/com2003\\_0615en01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/com2003_0615en01_en.pdf)

Местное самоуправление в ходе восстановления после цунами: извлеченные уроки и новые принципы, ПРООН, 2006 г.  
[http://www.recoveryplatform.org/assets/recoverycases\\_reports/Local\\_Gov\\_Tsunami\\_Recovery\\_2006.pdf](http://www.recoveryplatform.org/assets/recoverycases_reports/Local_Gov_Tsunami_Recovery_2006.pdf)

Доклад «Управление в интересах мира: гарантия социального контракта», ПРООН, 2012 г.  
[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace\\_2011-12-15\\_web.pdf.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf.pdf)

Обзор уроков, извлеченных из поддержки ООН ключевых функций государственного управления после окончания конфликта, ПРООН, 2014 г.  
[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Executive\\_Summary\\_Public\\_Administration/](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Executive_Summary_Public_Administration/)

Подход к управлению государственным сектором на 2011-2020 гг.: лучшие результаты учреждений государственного сектора, Всемирный банк, 2012 г. .  
<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1348676611027/PSM-Approach.pdf>

Оценки ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайных ситуаций (ОУУП), выполненные ранее, в которых есть главы по сектору управления

ОУУП Гаити:  
[http://www.recoveryplatform.org/pdna/key\\_documents/past\\_pdnas\\_and\\_recovery\\_frameworks](http://www.recoveryplatform.org/pdna/key_documents/past_pdnas_and_recovery_frameworks)

ОУУП Камбоджа:  
[http://www.recoveryplatform.org/pdna/key\\_documents/past\\_pdnas\\_and\\_recovery\\_frameworks](http://www.recoveryplatform.org/pdna/key_documents/past_pdnas_and_recovery_frameworks)

#### Скорейшее восстановление

Политика восстановления на раннем этапе, ПРООН, 2008 г.  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A638DC99C778DD18C12575F3003F55B0-undp\\_aug2008.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A638DC99C778DD18C12575F3003F55B0-undp_aug2008.pdf)

Руководство по восстановлению на раннем этапе, Кластерная рабочая группа по вопросам восстановления на раннем этапе (CWGER), 2008 г.  
[http://www.recoveryplatform.org/assets/tools\\_guidelines/guidane%20note%20on%20early%20recovery.pdf](http://www.recoveryplatform.org/assets/tools_guidelines/guidane%20note%20on%20early%20recovery.pdf)



## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ВЫБОР ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОУУП ДЛЯ СЕКТОРА УПРАВЛЕНИЯ

### 1) ПРАВИТЕЛЬСТВО СТРАНЫ

КОСУ должна рассмотреть ряд национальных государственных учреждений, которые обычно не задействованы в оценке других подсекторов:

- Исполнительная ветвь власти: поскольку исполнительная власть является самым важным звеном госаппарата в вопросах планирования и реагирования на потребности в восстановлении, именно с ней в первую очередь работает команда по оценке сектора управления. Необходимо проконсультироваться с рядом органов исполнительной власти, включая:
  - руководящие и координирующие органы, состоящие из аппарата президента, аппарата премьер-министра/секретариата кабинета министров (включая пресс-службу);
  - структуры межотраслевого планирования;
  - управление государственными финансами, выполняемое министерством финансов, казначейством, центральным банком, счетной палатой;
  - управление государственной службой, выполняемое министерством государственного управления или комиссией по государственной службе, учреждениями по обучению в сфере государственной службы;
  - организации по защите прав человека, в том числе национальные правозащитные учреждения, офис омбудсмана, государственный орган, ответственный за гендерные вопросы и дела женщин;
  - центральную избирательную комиссию, если выборы запланированы в течение 12 месяцев после бедствия;
  - учреждения правопорядка, состоящие из министерства внутренних дел, министерства юстиции, полиции и армии
- Судебная ветвь власти:.
  - окружные суды;
  - министерство юстиции (см. также исполнительную ветвь власти);
  - исправительные учреждения (особенно для несовершеннолетних и женщин).
- Законодательная ветвь власти: в парламенте обсуждаются чрезвычайные меры, предусматривающие предоставление специальных исполнительных полномочий президенту или премьер-министру, или национальному органу по восстановлению, а также рассматривается выделение бюджетных средств на восстановительные работы и общую стратегию восстановления. Законодательные органы осуществляют надзор с целью обеспечения принятия оперативных, эффективных и инклюзивных ответных мер со стороны уполномоченных структур для удовлетворения нужд пострадав-

шего населения. В определенных случаях законодательные органы могут учредить комитеты по расследованию, чтобы рассматривать заявления о бездействии или злоупотреблениях органов власти на этапе предотвращения или реагирования на стихийное бедствие. Восстановление потенциала законодательных органов, если они значительно пострадали от ЧС, служит укреплению доверия и способствует подотчетности и прозрачности процесса восстановления под руководством правительства страны. Однако, как правило, эта задача не является приоритетной непосредственно после ЧС.

## 2) ОРГАНЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОСТРАДАВШИХ РАЙОНАХ

Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления не только на локальном уровне в зонах ЧС (например, в пострадавших муниципалитетах, деревнях), но и на уровне руководства области или аппарата губернатора, поскольку они играют важную связующую роль между центральными и местными уровнями управления.

Местные органы власти или органы местного самоуправления включают следующие учреждения:

- Мэрия или аппарат губернатора (политический руководитель);
- Аппарат главы администрации (в тех случаях, когда это отдельная от мэра или губернатора должность);
- Члены местного совета (назначенные путем выборов или другим способом) и их подкомитеты;
- Технические и административные подразделения, организующие оказание услуг органами местного управления для населения. Данные подразделения могут быть подотчетны напрямую местному самоуправлению (мэру или губернатору) или центральным отраслевым министерствам (в этом случае они будут называться «децентрализованными службами»);
- Местные офисы государственных учреждений, в частности МЧС, а также госкорпораций по региональному развитию, органов по управлению водными ресурсами, органов по управлению транспортным сектором, органов, занимающихся жилищными вопросами, природоохранных органов и др.

## 3) СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ СООБЩЕСТВА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО:

В развивающихся странах, где правительственные структуры присутствуют в основном в городских районах, в сельской местности доминируют структуры управления на основе местного сообщества. Данные структуры встречаются и в неформальных городских поселениях. ОУУП должна включать оценку воздействия ЧС на подобные структуры в целях обеспечения необходимой поддержки для оценки потребностей, мобилизации, информирования и организации пострадавшего населения на этапе восстановления. Следует уделять особое внимание анализу возможного исключения женщин, несовершеннолетних и других уязвимых групп из структур управления на основе местных сообществ — в отдельных случаях адресная помощь может способствовать лишь дальнейшей дискриминации.

Организации местного сообщества (ОМС) и организации гражданского общества (ОГО) играют важную роль в предоставлении социальных услуг, если государственные учреждения не представлены должным образом в сфере услуг, или если предоставление услуг полностью или частично делегируется негосударственным организациям. Общественные структуры, ОМС и местные ОГО являются основными источниками информации при оценке воздействия ЧС на общественные отношения и сплоченность сообщества, пострадавшего от ЧС. Они также предоставляют ценную информацию о собственном потенциале восстановления сообщества.

Национальные и местные НПО занимаются проведением конкретных мероприятий на местах в сотрудничестве с партнерами по гуманитарной помощи и развитию, а также государственными учреждениями. В процессе ОУУП команда по оценке сектора управления должна собрать данные об управленческих возможностях и потенциале основных НПО и задействовать их в процессе восстановления, если у них имеется соответствующий опыт. НПО также важны для проведения информационно-разъяснительной работы и мониторинга.

Кроме того, КОСУ должна проконсультироваться с лидерами основных политических партий (не только с находящимися у власти, но и с оппозицией), чтобы узнать их мнение о процессе восстановления. В некоторых странах крупные политические партии имеют широкую социальную и благотворительную инфраструктуру, которая может быть использована для целей восстановления. Политические партии также играют весомую роль в поддержании социальной сплоченности в трудные времена, и их работа может значительным образом повлиять на уверенность людей в способности правительства реагировать на потребности населения в восстановлении. Консультируясь с политическими партиями, особенно с теми, которые представляют меньшинства и слои населения, чьи права могут ущемляться на этапе восстановления, КОСУ поможет предотвратить рост напряженности и возникновение конфликта, которые могут негативно повлиять на этап восстановления.

#### 4) СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Средства массовой информации находятся в центре многих важных информационных потоков на этапе ликвидации последствий ЧС, так как они: (i) освещают степень воздействия ЧС на население, инфраструктуру и экономику; (ii) передают информацию о потребностях пострадавшего населения тем учреждениям, которые отвечают за оказание помощи и планируют восстановительные работы; (iii) контролируют процесс оказания помощи и ход реализации программ по восстановлению; (iv) обеспечивают подотчетность участвующих в оказании помощи лиц и организаций и выявляют случаи возможного бездействия и злоупотреблений; и (v) информируют население о рисках стихийных бедствий и мерах по снижению рисков, а также помогают распространять фактическую информацию о программах восстановления, содействуя формированию доверия и реалистичных ожиданий со стороны пострадавшего населения.

КОСУ должна рассмотреть данные о доступе к СМИ среди женщин и мужчин всех возрастов до ЧС, чтобы можно было должным образом сориентировать большую часть ключевых СМИ для распространения информации среди населения в процессе восстановления. Следует также рассмотреть масштабы присутствия СМИ на местном уровне и их возможности. После ЧС многим людям, особенно женщинам, детям и уязвимым слоям населения, необходима соответствующая информация, распространяемая по доступным каналам и в доступных форматах, чтобы иметь возможность заявить о своих правах и обратиться за получением компенсационных выплат. Неэффективная работа СМИ может затруднить обеспечение мер по защите населения, особенно маргинализированных слоев.

#### 5) ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

Частные предприятия – от малых предприятий до крупных корпораций – играют очень важную роль в восстановлении после ЧС. Активное деловое сообщество на местном уровне необходимо для экономического восстановления. Кроме того, частный сектор может участвовать в предоставлении общественных услуг (здравоохранение, образование, удаление твердых отходов, общественный транспорт и т.д.) как самостоятельно, так и в качестве партнера государственных организаций. Крупные корпорации, в том числе государственные предприятия, также несут важную корпоративную социальную ответственность, участвуют в восстановлении пострадавших регионов и оказывают помощь пострадавшему населению. Корпорации могут поделиться техническим и административным опытом (например, в сфере гражданского строитель-

ства) с местными органами власти, чьи технические возможности могут быть ограничены в результате ЧС. Частный сектор будет активно участвовать в мероприятиях по реконструкции, финансируемых правительством и донорами.

## 6) МЕЖДУНАРОДНОЕ СООБЩЕСТВО

Бедствия часто приводят к притоку международных организаций и НПО в пострадавшие районы. Многие из них работают над тем, чтобы укрепить потенциал и функции системы управления. Степень независимости данных организаций различается, а эффективность их деятельности в значительной степени зависит от поддержки, которую они получают от национальных и субнациональных правительств. НПО могут выступать за прозрачность и подотчетность в использовании материальной помощи, однако порой они работают изолированно, что ведет к дублированию и снижению эффективности работы. Команда по оценке должна проанализировать, насколько тесно взаимодействуют НПО и международные организации с органами власти, и оценить соответствующее воздействие на потенциал местных учреждений.

КОСУ также должна оперативно составить список текущих мероприятий правительства и программ международных организаций, связанных с сектором управления, и изучить, каким образом они соответствуют непосредственным и среднесрочным потребностям сектора управления в восстановлении. Данные программы могут иметь неоценимое значение для решения неотложных потребностей в секторе, если будет достигнута договоренность о пересмотре и доработке программ с целью удовлетворения обозначенных потребностей. Обычно такая информация доступна в правительственном учреждении, ответственном за распределение помощи или в координационных структурах доноров.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИСТОЧНИКИ ИСХОДНОЙ ИНФОРМАЦИИ

| Области управления   | Потенциальные источники информации для оценки  |
|--|--|
| <b>Национальный уровень</b>  |  |
| Видение развития<br>Системы по планированию и развитию<br>Управление международной помощью / координация помощи  | Министерство экономики и/или планирования (или аналогичный орган)<br>Аппарат премьер-министра или секретариат кабинета министров (или аналогичный орган)<br>Межведомственные комитеты по планированию  |
| Гендерные стратегии  | Министерство по делам женщин или национальный совет по делам женщин<br>Женская фракция в парламенте<br>Национальные коалиции и сети по делам женщин  |
| Система местного управления  | Министерство местного самоуправления или министерство регионального развития<br>Школа государственного управления и научные круги<br>Ассоциации органов местного самоуправления<br>Коалиции и сети гражданского общества   |
| Финансирование и бюджет  | Министерство финансов<br>Казначейство<br>Центральный банк  |
| Стандарты и системы аудита   | Счетная палата (или аналогичный орган)   |
| Правовые и институциональные основы для управления стихийными бедствиями   | Национальные платформы или бюро по снижению риска бедствий<br>Министерство по чрезвычайным ситуациям<br>Национальный орган по управлению стихийными бедствиями   |
| Роль международного сообщества   | Ведущие международные неправительственные организации (международные НПО, работающие в пострадавших районах, включая женские организации)<br>Координационный форум международных НПО<br>Комитет по координации доноров   |
| Правопорядок, вопросы прав человека, прав и льгот женщин и детей, расширение прав и возможностей   | Министерство юстиции и прав человека<br>Национальное учреждение по защите прав человека<br>СМИ, правозащитные группы, отчеты, и т.д.<br>ООН-Женщины, Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Фонд народонаселения ООН (ЮНФПА), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), ПРООН, пр. Женщины, участвующие в политике                 |
| Уязвимость или риски бедствия или насилия  | Министерство социальной защиты<br>Инклюзивные и распространенные национальные заинтересованные стороны (академические учреждения, гражданское общество, правительство и оппозиция)<br>Национальные наблюдатели   |
| Гражданское общество   | Министерство внутренних дел или другое министерство, ответственное за дела гражданского общества<br>Реестр национальных организаций гражданского общества (ОГО)<br>Коалиции и сети национальных ОГО  |
| Роль частного сектора в управлении   | Национальные бизнес-ассоциации, торговые палаты<br>Министерство экономики<br>Профессиональные союзы<br>Научные круги   |
| <b>Местный уровень</b>   |  |
| Планы по провинциальному и местному развитию<br>Территориальные планы / планы по использованию земель<br>Управление международной помощью/координация помощи | Министерство экономики или планирования (или аналогичный орган)<br>Министерство местного управления или администрации<br>Департаменты планирования на уровне провинции / губернатора<br>Отделы планирования в муниципальных органах<br>Администрация губернатора / Мэрия<br>Законодательное собрание области – областной совет депутатов |

| Области управления  | Потенциальные источники информации для оценки   |
|---|---|
| Координация и информационные процессы                             | Администрация губернатора; мэрия; местные ассоциации по развитию  |
| Предоставление услуг (для услуг, не охваченных другими секторами) | Муниципальные администрации<br>Общественные группы по мониторингу / ОГО, местные наблюдатели  |
| Правопорядок, доступ к правосудию                                 | Комиссары полиции и полицейские участки<br>Места заключения<br>Местные суды<br>Ассоциации юристов, правозащитные ассоциации   |
| Уязвимость или риски бедствия или насилия                         | Женщины и мужчины всех возрастов и подгруппы пострадавшего населения, проживающие возле потенциальной «границы раздела» (например, различные источники зарабатывания средств на существование, национальная принадлежность)                   |
| Гражданское общество  | Зонтичные группы местных ОГО<br>Женщины и мужчины всех возрастов и подгруппы пострадавшего населения, местные организации   |
| Роль частного сектора в управлении                                | Местные бизнес-ассоциации<br>Микрокредитные учреждения<br>Профессиональные ассоциации<br>Муниципальные органы власти<br>Местные агентства или советы по экономическому развитию<br>Торговые палаты и палаты сельскохозяйственных кооперативов |

#### Рекомендуемые Глобальные индикаторы управления

- Всемирные индикаторы управления (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>)
- Оценка страновой политики и институтов (ОСПИ) (<http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.PUBS.XQ>)
- Индикатор устойчивого управления ([http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-8F4259C0-24574219/bst\\_engl/hs.xml/prj\\_52957\\_53423.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-8F4259C0-24574219/bst_engl/hs.xml/prj_52957_53423.htm))
- Исследования в африканских странах – Афробарометр ([www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org))
- Индекс гражданского общества ([www.civicus.org/new/default.asp](http://www.civicus.org/new/default.asp))
- Исследования в странах Латинской Америки – Латинобарометр ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org))
- Исследования глобального барометра ([www.globalbarometer.org](http://www.globalbarometer.org))
- Индекс устойчивости СМИ ([www.irex.org/msi/](http://www.irex.org/msi/))
- Индекс восприятия коррупции ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРИМЕРНАЯ ФОРМА ЗАПИСИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧС ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ И АКТИВОВ

### УЩЕРБ

| Учреждение   | Инфраструктура<br>(количество и %) |       | Оборудование<br>(только в %) |       | Транспортные<br>средства<br>(количество) |  | Прочее<br>(наличные<br>средства и т.д.) |       |
|--|------------------------------------|-------|------------------------------|-------|--|--|---|-------|
|  | Частично                           | Всего | Частично                     | Всего |  |  | Частично                                | Всего |
| <b>Управление восстановительными работами</b>  |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |
| Орган по управлению восстановительными работами, если имеется<br>Администрация премьер-министра<br>Администрация президента<br>Министерство финансов<br>Министерство экономики<br>Министерство планирования<br>(орган комиссии по государственной службе)  |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |
| <b>Управление помощью</b>  |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |
| Орган по управлению помощью  |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |
| <b>Местное самоуправление</b>  |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |
| Уровень области / губернатора<br>• Администрация (губернатор), включая департамент по планированию<br>• Земля и имущество<br>• Казначейство и аудит<br>• Орган записи актов гражданского состояния<br>• Суды и органы юстиции<br>• Полиция и безопасность<br>• Законодательное собрание области<br>• Прочее (не охваченные секторами)<br>• Ключевые для сектора управления организации гражданского общества (ОГО) |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |
| Муниципальный / районный уровень<br>• Администрация / мэр<br>• Казначейство и аудит<br>• Законодательный орган<br>• Орган записи актов гражданского состояния<br>• Суды и органы юстиции<br>• Полиция и безопасность<br>• Земля и имущество<br>• Прочее (не охваченные секторами)<br>• Ключевые для управления ОГО и частные поставщики услуг (не охваченные данными секторами)                                    |                                    |       |                              |       |  |  |   |       |

УБЫТКИ (ОТДЕЛЬНАЯ ФОРМА ДЛЯ КАЖДОГО УЧРЕЖДЕНИЯ, ВЫПОЛНЯЮЩЕГО ОДНУ ИЗ ОСНОВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ):

НАЗВАНИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ \_\_\_\_\_

ФУНКЦИЯ \_\_\_\_\_

| Пункт  | Потребность |     | Подробная информация  |
|--|-------------|-----|---|
|  | Да          | Нет |   |
| Удаление обломков  |             |     | Куб.м., подлежат удалению, расстояние до места утилизации   |
| Сооружения   |             |     |   |
| • Временные сооружения   |             |     | Количество, вид и размер  |
| • Дополнительные офисные помещения                                   |             |     | Кв.м., необорудованные, полностью/частично оборудованные  |
| • Дополнительное оборудование  |             |     | Вид, спецификации, количество отделов   |
| Персонал   |             |     |   |
| • Неявка на работу (по причине гибели)                               |             |     | Численность, категория (административный, руководящий, технический) и тип контракта (для определения суммы компенсационных выплат)    |
| • Неявка на работу (в связи с травмами)                              |             |     | Численность, категория (административный, руководящий, технический) и статус контракта (для определения суммы компенсационных выплат) |
| • Неявка на работу (увольнение по собственному желанию)              |             |     | Численность и категория   |
| • Набор персонала для замены отсутствующих сотрудников               |             |     | Численность, категория и процесс набора персонала (прикомандирование, консультант, государственная служба)                            |
| • Набор дополнительного персонала (сверх докризисных показателей)    |             |     | Численность, категория и процесс набора персонала (прикомандирование, консультант, государственная служба)                            |
| • Вводное обучение   |             |     | Количество работников, длительность (дни)   |
| Текущие расходы  |             |     |   |
| • Увеличение потребностей в топливе и энергии                        |             |     | Объем дополнительного потребления в месяц или год в течение периода восстановления  |
| • Увеличение потребностей в офисных и других принадлежностях         |             |     | Объем дополнительного потребления в месяц или год в течение периода восстановления  |
| • Рост расходов на поездки и логистику (для мероприятий и заседаний) |             |     | Рост расходов на поездки и логистику (для мероприятий и заседаний)  |
| • Рост расходов на связь   |             |     | Объем дополнительного потребления в месяц или год в течение периода восстановления  |
| Документы и записи   |             |     |   |
| • Утрата бумажных архивов  |             |     | Вид и % утерянной информации от всего архива . Варианты и способы замены.   |
| • Утрата электронных записей   |             |     | Вид и наличие доступа к резервной копии. Если нет резервной копии, возможные варианты замены.   |
| Потеря доходов   |             |     |   |
| • Сборы за услуги  |             |     | Вид услуг, оценка итоговых убытков и убытков за месяц или за день   |
| • Налоговые поступления  |             |     | Вид налогов и сборов, оценка итоговых убытков и убытков за месяц или за день  |
| • Убытки подрядчиков (НПО и частных компаний)                        |             |     | Количество, вид контрактов, причины убытков (приостановление, расторжение), суммы убытков   |



## **ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРИМЕР РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЕМ**

### **КООРДИНИРУЙ В ЦЕНТРЕ, ВЫПОЛНЯЙ НА МЕСТАХ**

Координация на центральном уровне имеет первостепенное значение для разработки стандартов, политики и принципов, направленных на поддержку процесса восстановления и реконструкции. С другой стороны, местное управление и сообщества, представленные НПО, ОМС, включая женские организации, профсоюзы и частный сектор, больше подходят для руководства конкретными мероприятиями. Таким образом, стратегия восстановления, разработанная в результате проведения ОУУП, должна способствовать координации на центральном уровне и реализации на местах работ по восстановлению и реконструкции.

### **СОДЕЙСТВИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ЧЕРЕЗ УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА МЕСТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

Органы местного управления хорошо понимают потребности местных сообществ, но, как правило, они не располагают техническим, административным, кадровым и финансовым потенциалом для оказания услуг. Стихийные бедствия усугубляют нехватку потенциала. Таким образом, ОУУП должна не только обратить внимание на децентрализованную модель предоставления услуг, но также предоставить детальную программу по наращиванию потенциала органов местного управления. Программа должна включать в себя укрепление потенциала местных органов власти для: (i) координации мер по реагированию на ЧС и оказанию помощи; (ii) планирования, координации и мониторинга деятельности по восстановлению и реконструкции, осуществляемой другими правительственными и неправительственными организациями на местном уровне; (iii) информирования граждан о процессе восстановления и мобилизации их активного участия в нем; и (iv) учета гендерных аспектов и обеспечения защиты прав женщин. Кроме того, необходимо участие сообществ, представленных неправительственными организациями (НПО), организациями гражданского общества (ОГО), женскими организациями, профсоюзами и частным сектором, а также укрепление их потенциала для помощи в восстановительных работах.

### **ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ**

Для того, чтобы деятельность по восстановлению не стала заложником неповоротливой бюрократической машины, следует установить четкие темпы реализации проекта и акцентировать внимание участников на безотлагательности реализации ключевых мероприятий. Как правило, до ЧС в странах уже действуют системы финансового контроля для отслеживания за обещанными средствами со стороны доноров, выделенными суммами и фактическими расходами, а также запланированными и фактическими результатами до бедствия. Существование адекватных институциональных механизмов финансового управления, прозрачности и подотчетности является важным требованием для координации помощи и ее эффективности. Однако международный опыт показывает, что системы, действующие в странах до наступления ЧС, не всегда способствуют быстрому выделению средств на поддержку процесса восстановления и реконструкции. Несмотря на то, что прозрачность и подотчетность являются важными условиями, они никоим образом не должны препятствовать процессу восстановления и реконструкции. Аналогичным образом, хотя процессы планирования, как правило, занимают продолжительное время в нормальных условиях, данные процессы необходимо оптимизировать в чрезвычайных ситуациях для оперативного удовлетворения потребностей пострадавшей страны или регионом.

### **ВЫДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ ТЕМ, КТО ИМЕЕТ НАИБОЛЬШУЮ МОТИВАЦИЮ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ПО НАЗНАЧЕНИЮ**

Оставшиеся недостатки в механизмах подотчетности могут быть устранены в результате делегирования ответственности за реализацию проектов самим пострадавшим сообществам и использования механизмов

мов реализации на уровне сообществ. Получатели помощи непосредственно заинтересованы в обеспечении прозрачности при распределении средств и максимальной эффективности мероприятий по восстановлению. Следует уделить особое внимание равному участию в процессе принятия решений по проектам женщин и мужчин всех возрастов, а также различных слоев населения; необходимо всячески поощрять практику всеобщего участия внутри сообщества.

### ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА

Несмотря на то, процесс реконструкции находится под контролем правительства, рекомендуется сформировать независимый орган, представляющий интересы заинтересованных сторон, которые будут обеспечивать надзор за мерами по восстановлению и реконструкции. Данные структура будет иметь особое значение в политически нестабильной постконфликтной обстановке, где конкурирующие группы не доверяют друг другу. Для повышения эффективности надзора должна быть создана мощная национальная информационная платформа, которая будет освещать деятельность доноров, международных и местных НПО, ОМС и местных органов власти. Независимый наблюдательный совет будет следить за выполнением мероприятий, предусмотренных стратегией восстановления. Успешность системы мониторинга зависит от работы специальной группы аналитиков, которые будут нести ответственность за сбор, обновление, анализ, консолидацию, исправление и передачу данных. Структура управленческой информационной системы должна обеспечивать разбивку собранных данных по полу и возрасту. Это позволит государственным структурам реагировать на соответствующие потребности как женщин, так и мужчин.

### ИНФОРМАЦИОННЫЕ КАМПАНИИ ДЛЯ ОПОВЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ О ПРАВАХ, ЛЬГОТАХ И КОМПЕНСАЦИЯХ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ВО ВРЕМЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ И РЕКОНСТРУКЦИИ

Информационное взаимодействие может быть стратегическим инструментом для просвещения, предупреждения и информирования населения; обладание информацией дает людям возможность принять первые практические шаги по минимизации последствий стихийного бедствия. Значительную роль в этом процессе играют СМИ. Соответственно, отделы по связям с общественностью и информационно-разъяснительной работе основных государственных учреждений и СМИ должны иметь возможность создавать и поддерживать информационные потоки, направленные на защиту прав отдельных лиц и сообществ, особенно неблагополучных и социально незащищенных слоев населения, включая женщин, детей, пожилых людей и других групп. Информационные кампании также необходимы для информирования широкой общественности о потребностях пострадавших и о проблемах, с которыми сталкиваются поставщики услуг. Таким образом удастся избежать напрасных ожиданий, а работа поставщиков услуг будет оцениваться с учетом существующих ограничений.

### СОЗДАНИЕ ВРЕМЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Необходимо принять срочные меры для создания временных филиалов государственных органов для скорейшего возобновления оказания основных услуг в соответствии с потребностями и препятствиями, обозначенными женщинами и мужчинами всех возрастов, или оперативно восстановить поврежденные здания для обеспечения основной административной деятельности и мероприятий по раннему восстановлению.

### ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ, ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Следует оценить необходимую помощь для создания системы финансового контроля в целях обеспечения подотчетности и прозрачности, которая может включать в себя предоставление технического опыта, обо-

рудования, программного обеспечения и т. д. Для привлечения финансовой поддержки, необходимой для восстановления страны, следует уделить должное внимание стратегии мобилизации ресурсов, которая может включать защиту интересов страны на всех уровнях, организацию конференции, где доноры смогут заявить о взносах в фонд восстановления, информационные материалы и брифинги для СМИ и т.д.

## УКРЕПЛЕНИЕ СПЛОЧЕННОСТИ СООБЩЕСТВА ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ НАСИЛИЯ ПОСЛЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Чрезвычайные ситуации являются огромным потрясением для сообществ и подвергают серьезному испытанию их сплоченность и устойчивость к внешним факторам. В большинстве случаев механизмы социальной солидарности дополняют индивидуальные стратегии выживания и объединяют семьи вне зависимости от социальной группы, уровня дохода и национальной принадлежности. Тем не менее, в районах, где ранее существовали разногласия между различными сообществами в зоне ЧС, может возникнуть конкуренция за распределение гуманитарной помощи и ресурсов, необходимых для восстановления. Среди населения наиболее отдаленных или изолированных районов может возникнуть ощущение дискриминации, если люди не получают справедливой, по их мнению, доли пакета восстановления, даже если в основном это связано с проблемами доступа. Иными словами, вызванный ЧС стресс может вновь разжечь тлеющий конфликт или превратить скрытый конфликт в открытый. Кроме того, периоды после ЧС могут иногда приводить к ухудшению общественной безопасности с сопутствующим ростом ситуативно-обусловленной преступности, неэффективным управлением помощью, торговлей людьми и гендерным насилием. Необходимо приложить всесторонние усилия для анализа рисков возникновения конфликтов в ходе восстановления сектора управления, предпринять упреждающие действия и как минимум следовать политике «не навреди». Участие всех заинтересованных сторон, диалог и концентрация усилий на адресной помощи наименее благополучным группам населения помогут разрядить напряженную обстановку до начала открытой конфронтации.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ПРОЦЕСС АНАЛИЗА

Стратегия восстановления основных функций управления рассматривает пять стандартных измерений последствий ЧС, а именно:

- Ущерб инфраструктуре и активам, которые используются учреждениями и участниками для выполнения соответствующих функций;
- Последствия для выполнения функций;
- Влияние ЧС на изменение спроса на госуслуги;
- Нарушение процессов принятия решений, связанных с каждой функцией;
- Изменения в рисках и уязвимости пострадавших учреждений и населения.

В совокупности данные элементы предоставляют необходимую информацию для формулирования стратегии восстановления сектора и плана мероприятий с учетом необходимых расходов. Следует отметить, что команда по ОУУП, которая собирает данные и информацию о секторе инфраструктуры, скорее всего, будет собирать такую информацию и об инфраструктуре государственного управления, а также об активах, имеющих отношение к управлению. Если такую информацию собирает команда по оценке сектора управления (КОСУ) ОУУП, результаты должны быть переданы команде по инфраструктуре для включения в отчет по инфраструктуре. Что касается предоставления услуг в секторе управления, сбор данных о последствиях ЧС и сумме ущерба будет осуществляться командой по оценке сектора управления. Среди Целей развития тысячелетия (ЦРТ) нет таких, которые могли бы быть непосредственно связаны с функциями управления, проанализированными в этой главе, но эта ситуация может измениться после разработки нового комплекса Целей устойчивого развития (ЦУР), который будет уделять должное внимание различным аспектам управления и мирного сосуществования.

### СТРАТЕГИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕКТОРА УПРАВЛЕНИЯ

Для разработки стратегии восстановления сектора по образцу, приведенному в Таблице 1 ниже, необходим аналитический процесс, который изучает воздействие ЧС на основные государственные функции. В таблице 2 ниже представлен стандартизированный и систематизированный протокол сбора и анализа данных для оценки.

**Таблица 1.** Стратегия по восстановлению управления

| Стратегия по восстановлению                   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| Исходные условия в период до возникновения ЧС |  |  |   |
|   | Последствия ЧС   | Потребности в восстановлении сектора управления  |   |
|   |  | Восстановление исходных условий  | Концепция «лучше, чем было»   |
| Инфраструктура и активы                       | Ущерб, причиненный административным зданиям и другим активам государственных или негосударственных учреждений (центральных или местных), занимающихся выполнением основных функций.<br>Реконструировать и отремонтировать разрушенную и/или поврежденную инфраструктуру, заменить утраченные активы. | Обеспечить временными помещениями для целей управления, включая помещения для органов охраны правопорядка. | Обеспечить устойчивость всей инфраструктуры к опасным ситуациям. Рационализировать сеть государственного управления (например, общие административные комплексы лучше, чем отдельные здания). Улучшить инфраструктуру связи между национальными и местными администрациями. |

**Стратегия по восстановлению**

**Исходные условия в период до возникновения ЧС**

|  | <b>Последствия ЧС</b>   | <b>Потребности в восстановлении сектора управления</b>   |  |
|--|---|--|--|
|  |   | <b>Восстановление исходных условий</b>   | <b>Концепция «лучше, чем было»</b>   |
| Выполнение функций   | Снижение способности выполнять основные функции, что приводит к нарушению процесса оказания услуг в подсекторах.  | Восстановить способность выполнять основные функции и, возможно, поддерживать оказание услуг на более высоком уровне для удовлетворения возросших и вновь возникших потребностей.  | Рассмотреть возможную ранее существовавшую нехватку потенциала и производительности учреждений, занимающихся основными функциями. Адаптировать, при необходимости, кадровые ресурсы государственной службы, обучать новым знаниям и навыкам с обеспечением соответствующей поддержки из госбюджета                                   |
| Доступ и спрос   | Возросший спрос на основные государственные функции и возможный ограниченный доступ в некоторых регионах (особенно в части обеспечения законности). У органов местного управления возникают проблемы с доступом к помощи центрального правительства.  | Обеспечить эффективный и равный доступ пострадавших местных органов управления к центральной государственной помощи (регулятивной, технической, финансовой). Обеспечить доступ к органам охраны правопорядка и судебной системе, особенно для ранее существовавших и вновь возникающих уязвимых групп населения.   | Сократить ранее существовавшие и новые диспропорции в отношениях между местными и национальными государственными учреждениями и в доступе к безопасности и правосудию в пострадавших сообществах.  |
| Добросовестное управление (участие, недопущение дискриминации и подотчетность) | Снижение способности государственных органов управлять восстановительными работами с достаточным участием сообщества, в том числе уязвимых групп, и поддерживать достаточную прозрачность и подотчетность в использовании государственных и сторонних ресурсов, выделенных для процесса восстановления. | Укрепить существующие консультативные процессы и процессы принятия решений с активным участием общественности на национальном и местном уровнях, включая роль парламентских органов в представительстве и надзоре. Укрепить существующие основы подотчетности, в том числе роль контролирующих органов. Оказать содействие гражданскому обществу и СМИ в поддержке социальной ответственности. | Поддержать правовые реформы и наращивание потенциала основных государственных учреждений, участвующих в ответных мерах в целях восстановления (на национальном / местном уровне) для планирования, реализации и представления отчетности о восстановлении с участием населения и подотчетностью.                                     |
| Риски  | Влияние ЧС на ранее существовавшие факторы насилия и риски возникновения конфликтов, политическую напряженность между местными и национальными уровнями управления и внутри центрального правительства, повышенные возможности для коррупции в управлении государственными финансами.                   | Контролировать и смягчать последствия ранее существовавших и вновь возникающих угроз миру и безопасности и противодействовать коррупции. Принять конкретные меры для снижения угроз безопасности среди наиболее уязвимых групп.  | Поддерживать устойчивость сообщества перед риском возникновения насилия в кризисных ситуациях.<br>Укрепить базовую систему подотчетности и разработать меры реагирования на кризис в целях ограничения возможностей коррупции, с поддержанием потенциала оперативного реагирования на стихийные бедствия (связать с вышеизложенным). |

**Таблица 2.** Аналитическая матрица аспектов управления

| Основные государственные функции   | Исходные условия / Проблемы до кризиса | Последствия ЧС / Ключевые проблемы при восстановлении | Срочные меры по реагированию | Оказание помощи при восстановлении, включая ЛЧБ, на краткосрочной и среднесрочной основе | Ключевые индикаторы мониторинга | Примерные расходы и необходимые ресурсы |
|--|--|---|------------------------------|--|---------------------------------|---|
| Управление восстановительными работами <ul style="list-style-type: none"> <li>• Определить руководящий орган</li> <li>• Разработка видения</li> <li>• Координация секторов</li> <li>• Выделение ресурсов</li> <li>• Выполнение плана</li> <li>• Обеспечение подотчетности</li> <li>• Отчетность и информационное обеспечение</li> </ul>  |  |   |                              |  |                                 |   |
| Управление помощью <ul style="list-style-type: none"> <li>• Структуры координации помощи</li> <li>• Методы оказания помощи</li> <li>• Отслеживание финансовых и нефинансовых потоков помощи, включая частные источники</li> <li>• Гармонизация помощи с национальной политикой и бюджетным циклом</li> <li>• Прозрачность и подотчетность</li> </ul>   |  |   |                              |  |                                 |   |
| Местное управление <ul style="list-style-type: none"> <li>• Деятельность местных органов власти</li> <li>• Руководство планированием и управлением восстановительных работ на местах</li> <li>• Координация секторов и гуманитарных организаций</li> <li>• Участие общественности и недопущение дискриминации</li> <li>• Подотчетное управление ресурсами восстановления на местном уровне</li> <li>• Оказание прочих государственных услуг</li> </ul> |  |   |                              |  |                                 |   |
| Правопорядок <ul style="list-style-type: none"> <li>• Охрана правопорядка и безопасность граждан</li> <li>• Охрана государственного имущества</li> <li>• Защита уязвимых групп</li> </ul>  |  |   |                              |  |                                 |   |

| Основные государственные функции  | Исходные условия / Проблемы до кризиса | Последствия ЧС / Ключевые проблемы при восстановлении | Срочные меры по реагированию | Оказание помощи при восстановлении, включая ЛЧБ, на краткосрочной и среднесрочной основе | Ключевые индикаторы мониторинга | Примерные расходы и необходимые ресурсы |
|---|--|---|------------------------------|--|---------------------------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизмы разрешения споров</li> <li>• Доступ к официальному правосудию</li> <li>• Документы, удостоверяющие личность и права владения имуществом</li> </ul> |  |   |                              |  |                                 |   |

На основании данной матрицы КОСУ собирает и предоставляет информацию с использованием имеющихся фактических данных и профессиональных экспертных оценок. Анализ последствий и воздействия ЧС поможет в определении общей стратегии восстановления сектора управления для удовлетворения выявленных потребностей, включая приоритеты реализации принципа ЛЧБ.

Набор инструментов и индикаторов для оценки системы управления, которые непосредственно связаны с основными функциями, обозначенными в рамках ОУУП для сектора управления, постоянно растет. Команда по оценке использует наиболее подходящие инструменты в своей работе, в том числе для определения исходных условий. Данные инструменты описаны в следующем разделе. В то же время, существует несколько стандартных оценок управления, которые систематически проводятся после ЧС, за исключением мониторинга потока помощи, например, сервис отслеживания финансовых операций Управления по координации гуманитарных вопросов ООН (FTS), который предоставляет данные о финансировании гуманитарной помощи в режиме реального времени по каждому проекту. В базе данных также отражены поступления от доноров, не являющихся членами Комитета содействия развитию, и частных вкладчиков.

