

ДИАГНОСТИКА
ПОТЕНЦИАЛА
ПО УПРАВЛЕНИЮ
РИСКОМ БЕДСТВИЙ

2022

КЫРГЫЗСТАН



UNITED NATIONS
KYRGYZ REPUBLIC



CADRI
Partnership
Capacity for Disaster
Reduction Initiative


Партнерство КАДРИ (CADRI) — это глобальное партнерство под руководством ООН, которое работает над укреплением потенциала стран для поиска комплексных и согласованных решений для снижения рисков бедствий и изменения климата в рамках Целей устойчивого развития (ЦУР).

Настоящая публикация может быть использована и воспроизведена полностью или частично в любой форме и любыми средствами в образовательных и некоммерческих целях без специального письменного разрешения владельца авторских прав, при условии указания владельца авторских прав. Организация Объединенных Наций будет признательна за получение копии любой публикации, в которой используется этот документ.


Фото: ПРООН (UNDP)

© 2022 Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности стихийных бедствий»

Дизайн: Саадат Адисова, Лесли Мусемби



В данном отчете представлены выводы и рекомендации по повышению потенциала в области управления рисками бедствий в Республике Кыргызстан, которые были сформулированы в результате миссии прошедшей в 2022 г. под руководством Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, в тесном сотрудничестве с офисом координатора-резидента Организации Объединенных Наций, при поддержке страновой группы ООН в Кыргызской Республике и Партнерства КАДРИ.



БЛАГОДАРНОСТЬ

Станислав Ким (ПРООН), лидер команды, хотел бы отметить следующих лиц, и организации, чья поддержка и вовлеченность в процесс диагностики потенциала обеспечили успешный результат, и выразить благодарность за участие в процессе:

- Правительству Республики Кыргызстан и Министерству Чрезвычайных ситуаций за их руководство и содействие в организации на протяжении всего процесса диагностики потенциала: Первому заместителю Министра Мамбетову Азамату Муратовичу и Руководителю Секретариата Национальной платформы Кыргызской Республики по снижению риска бедствий Айдакееву Алмабеку Абышевичу.


- Местным органам власти Ошской области и г.Ош, Аламудунского района, а также г. Каракол и Ак-Суйского района Кыргызской Республики.

- Системе Организации Объединенных Наций под руководством координатора-резидента ООН г-на Озонниа Ожиело, в частности ВОЗ (Акбару Эсенгулову), ВПП (Жылдыз Асанбаевой, Руслану Умаралиеву), ПРООН (Марату Абдрахманову, Назгуль Шаршеновой, Гульжан Махмудовой, Жыргалбеку Укашеву), УКГВ (Жыпар Мырзанаалиевой), ФАО (Жылдыз Токтомаматовой, Чолпон Алибакиевой, Марлену Тыналиеву, Абдымитал Чынгожоеву, Омурбеку Мамбетову), ЮНИСЕФ (Гулзодахон Джумабаевой, Гульсане Турусбековой, Бактыгуль Мкртчян, Ариунтунгалаг Даниэльссон), ЮНФПА (Нургуль Сманкуловой), - за их поддержку.

- Глобальным и региональным офисам агентств КАДРИ, которые направили экспертов, ФАО (Муратбеку Кошоеву), ЮНИСЕФ (Тиграну Товмасыну, Грачья (Чарли) Саргсяну, Виктории Лупан), ЮНФПА (Нургуль Киндербаевой), КАДРИ (Екатерине Мельниченко), а также экспертам Васко Поповски и Артему Сыч.


- Организации Объединенных Наций по оценке и координации стихийных бедствий (ЮНДАК), для предоставления экспертизы в области готовности и укрепления поисково-спасательных отрядов, Кире Чебаковой и Григорию Королькову.

- Управлению ООН по снижению риска бедствий за плодотворное сотрудничество в разработке Приложения 1 к отчету «Оценка устойчивости к бедствия г. Бишкек» (Ольге Шашкиной, Абдурахиму Мухидову и Ара Назиняну).



Выражаем благодарность экспертам ЮНИСЕФ: Тинанин Баум, Карина Мальчевска, и ВПП: Дилипкумар Бханжда, которые внесли свой вклад в разработку отчета.

Партнерство CADRI хотело бы выразить особую благодарность Екатерине Мельниченко, которая координировала организацию миссии и консолидацию данного отчета, а также Жылдыз Токтомаматовой, (ФАО) стране, за ее руководство и поддержку в организации диагностической миссии.



СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| БЛАГОДАРНОСТЬ | 4 |
| СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ | 8 |
| ГЛАВА 1. РЕЗЮМЕ | 11 |
| ГЛАВА 2. ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛА КАДРИ | 17 |
| 2.1 Уязвимость Кыргызской Республики и подверженность риску бедствий | 18 |
| 2.2 Оценка потенциала по методологии КАДРИ в Кыргызстане | 20 |
| 2.3 Методология и процесс оценки потенциала | 21 |
| 2.4 Состав группы КАДРИ | 22 |
| 2.5 Сбор и анализ данных | 23 |
| 2.6 Ограничения | 24 |
| ГЛАВА 3. ПОНИМАНИЕ РИСКА | 27 |
| 3.1 Сбор и анализ данных и информации о рисках бедствий | 28 |
| 3.2 Информационная система о риска | 38 |
| 3.3 Осведомленность/культура понимания рисков | 42 |
| 3.4 Понимание риска в ключевых секторах и областях | 45 |
| 3.5 Рекомендации в области понимания риска бедствий | 51 |
| ГЛАВА 4. УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ | 57 |
| 4.1 Законодательные и стратегические рамки по управлению риском бедствий | 58 |
| 4.2 Институциональные рамки и координационные механизмы для СРБ | 64 |
| 4.3 Управление риском в ключевых областях и секторах | 70 |
| 4.4 Рекомендации в области СРБ | 81 |

| | |
|--|------------|
| ГЛАВА 5. ИНВЕСТИЦИИ В СНИЖЕНИЕ РИСКА БЕДСТВИЙ | 89 |
| 5.1 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в сельском хозяйстве и продовольственной безопасности | 94 |
| 5.2 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в области окружающей среды (включая промышленные аварии) | 95 |
| 5.3 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в области здравоохранения | 96 |
| 5.4 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в области социальной защиты | 97 |
| 5.5 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в области водоснабжения, санитарии и гигиены | 97 |
| 5.6 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в области образования | 98 |
| 5.7 Инвестиции в устойчивость к стихийным бедствиям в области инфраструктуры | 99 |
| 5.8 Рекомендации | 101 |
| ГЛАВА 6. ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ ПРИ ЧС | 107 |
| 6.1 Анализ опасности/риска и ранее предупреждение | 108 |
| 6.2 Управление информацией и экстренная связь | 111 |
| 6.3 Нормативно-правовые основы повышения готовности, реагирования и восстановления после ЧС | 113 |
| 6.4 Институциональная основа и механизмы координации для реагирования на бедствия и восстановления | 114 |
| 6.5 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций | 117 |
| 6.6 Тренинги и учения | 118 |
| 6.7 Аварийные формирования и запасы на случай ЧС | 119 |
| 6.8 Поисково-спасательная служба | 121 |
| 6.9 Готовность к реагированию и восстановлению при ЧС в ключевых секторах и областях | 122 |
| ГЛАВА 7. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ В СНИЖЕНИИ РИСКА БЕДСТВИЙ | 137 |

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | |
|----------|--|
| АБР | Азиатский банк развития |
| АИК | Адаптация к изменению климата |
| АИУС | Автоматизированная информационная управляющая система |
| ВВП | Валовой внутренний продукт |
| ВОЗ | Всемирная организация здравоохранения |
| ВПП | Всемирная продовольственная программа |
| ВСГ | Водоснабжение, санитария и гигиена |
| ГААСЖКХ | Государственное агентство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики |
| ГЗ | Гражданская Защита |
| ГН | Гендерное насилие |
| ГИИЗ | Головной Институт по Инженерным Изысканиям |
| ГИС | Геоинформационная система |
| ГКРЧС | Группа по координации реагирования на ЧС |
| ГОН | Громкоговорящее оповещение населения |
| ГСГЗ | Государственная система Гражданской защиты |
| ГФУОВВ | Глобальный фонд уменьшения опасности бедствий и восстановления |
| ГЭС | Гидроэлектростанция |
| ГЭТИ | Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики |
| ДМПЧС | Департамент мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций при МЧС Кыргызской Республики |
| ДТП | Дорожно-транспортное происшествие |
| ИНСАРАГ | Международная поисково-спасательная консультативная группа (INSARAG) |
| ЕБРР | Европейский банк реконструкции и развития |
| ЕврАзЭС | Евразийское экономическое сообщество |
| ЕГДДС | Единая государственная дежурно-диспетчерская служба |
| ЕСКМП | Единая система комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций |
| ЗКФ | Зеленый климатический фонд |
| ИВП и ГЭ | Институт водных проблем и гидроэнергетики |
| ИК | Изменение климата |
| ИКТ | Информационно-коммуникационные технологии |
| ИСУО | Информационная система управления образованием |
| КАО | Кыргызская академия образования |
| КБШ | Комплексная Безопасность в Школах |
| КМКР | Кабинет Министров Кыргызской Республики |
| КР | Кыргызская Республика |
| ЛОВЗ | Лицо с ограниченными возможностями здоровья |
| МВД | Министерство внутренних дел Кыргызской Республики |
| МВК | Межведомственная Комиссия |
| МЗ | Министерство здравоохранения Кыргызской Республики |
| ММСП | Международные медико-санитарные правила |
| МОН | Министерство образования и науки Кыргызской Республики |
| МПРЭТН | Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики |
| МСХ | Министерство сельского хозяйства Кыргызской Республики |
| МТК | Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики |
| МФ | Министерство финансов Кыргызской Республики |
| МЦР | Министерство цифрового развития Кыргызской Республики |

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | |
|----------|---|
| МЧС | Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики |
| МЭ | Министерство энергетики Кыргызской Республики |
| МЭК | Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики |
| НАН | Национальная академия наук Кыргызской Республики |
| НП | Национальная платформа |
| НПА | Нормативный правовой акт |
| НПО | Неправительственные организации |
| НСР | Национальная стратегия развития |
| ОАО | Открытое акционерное общество |
| ОБЖ | Основы безопасности жизнедеятельности |
| ОКСИОН | Общегосударственная комплексная система информирования и оповещения населения |
| ОМСУ | Органы местного самоуправления |
| ОНУВ | Определяемые на национальном уровне вклады |
| ООН | Организация Объединенных Наций |
| ООС | Охрана Окружающей среды |
| ОРБ | Оценка риска бедствий |
| ОХВ | Опасное химическое вещество |
| ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| ПБиП | Продовольственная безопасность и питание |
| ПЗПСП | Психическое здоровье и психосоциальная поддержка |
| ПКР | Правительство Кыргызской Республики |
| ПРООН | Программа развития Организации Объединенных Наций |
| РВ | Радиоактивные вещества |
| РКИК ООН | Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата |
| СГООН | Страновая группа Организации Объединенных Наций |
| СМИ | Средства массовой информации |
| СОП | Стандартные операционные процедуры |
| СРБ | Снижение риска бедствий |
| СРО | Системы Раннего Оповещения |
| США | Соединенные Штаты Америки |
| УКГВ | Управление по координации гуманитарных вопросов |
| УРБ | Управление риском бедствий |
| УСРБ ООН | Управление ООН по снижению риска бедствий |
| ФАО | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций |
| ЦА | Центральная Азия |
| ЦАИИЗ | Центрально-Азиатский институт прикладных исследований земли |
| ЦГСЭН | Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора |
| ЦППСГЗ | Центр подготовки и переподготовки специалистов гражданской защиты при МЧС КР |
| ЦУКС | Центр управления в кризисных ситуациях |
| ЦУР | Цели в области устойчивого развития |
| ЦЧССРСБ | Центр по чрезвычайным ситуациям и снижению риска стихийных бедствий |
| ЧС | Чрезвычайная ситуация |
| ЭСКАТО | Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана |
| ЮНДАК | Группа ООН по оценке стихийных бедствий и координации деятельности |
| ЮНИСЕФ | Детский фонд Организации Объединенных Наций |
| ЮНФПА | Фонд ООН в области народонаселения |



Фото: ПРООН Кыргызстан



ГЛАВА 1. РЕЗЮМЕ.

Данный отчет содержит результаты оценочной миссии КАДРИ в Кыргызской Республике, которая прошла в период с 21 февраля по 3 марта 2022г.

Кыргызская Республика — это континентальная, горная страна в Центральной Азии, подверженная и уязвимая для ряда геологических, гидрометеорологических, биологических и техногенных опасностей. В Кыргызстане часто происходят землетрясения, сезонные наводнения, что приводит к значительным человеческим и финансовым потерям. Страна считается одной из самых сейсмоопасных территорий в Центральной Азии - в среднем там регистрируется около 300 ощутимых землетрясений в год (из них порядка десяти-двадцати являются ощутимыми с магнитудой более 5 баллов), при этом около 66% населения живут в крайне уязвимом для сильных землетрясений жилье. Довольно широко распространён бруцеллёз, и происходят вспышки таких заболеваний, как корь. Страна также уязвима к другим биологическим угрозам, например, птичьему гриппу, сельскохозяйственное производство регулярно страдает от нашествия саранчи, которые ставят под угрозу продовольственную безопасность. В 2020–2021 годах пандемия COVID-19 сильно ударила по стране и выявила проблемы в ряде областей, начиная от общественного здравоохранения и образования и до миграционной политики.

Правительство Кыргызской Республики в августе 2019 года обратилось с запросом о мобилизации Партнерства КАДРИ, обзорная миссия прошла удаленно в период с первого по четвертое июня 2021 года. Рекомендации по диагностике потенциала в дальнейшем послужат основой для обзора и обновления национальной Стратегической концепции СРБ, а также Рамочного документа по стратегическому сотрудничеству с ООН на 2023-2027 годы,

а также будут интегрированы в новые или существующие отраслевые планы, политические документы и стратегические документы на национальном и местном уровнях в области СРБ и АИК.

Оценочная миссия прошла в Кыргызской Республике с 21 февраля по 3 марта 2022 года. Диагностика национальной системы проводилась совместными усилиями правительства и страновой группы ООН. Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики (МЧС КР) назначило 12 представителей для руководства и поддержки процесса диагностики в течение двухнедельного периода. Диагноз был поддержан междисциплинарной группой из 11 международных экспертов из ПРООН, ЮНИСЕФ, ФАО, ЮНФПА, ЮНДАК и 15 экспертов из страновой группы ООН в Кыргызской Республике, включая ФАО, УКТВ, ПРООН, ЮНИСЕФ, ВПП, ЮНФПА, ВОЗ.

Раздел по выводам и рекомендациям (Главы 3-6) миссии содержит описание текущей ситуации, сильные и слабые стороны существующей системы управления риском бедствий, основные вызовы, с которыми сталкивается система. Главы структурированы по основным приоритетам Сендайской рамочной конвенции, а именно: Понимание риска (Глава 3), Управление риском (Глава 4), Инвестиции в устойчивость риска бедствий (Глава 5), Готовность к реагированию и восстановлению (Глава 6). Глава 7 содержит описание и рекомендации касательно гендерных аспектов в снижении риска бедствий. В каждой главе представлена нормативно-правовая база, существующие возможности (сильные и слабые стороны), основные вызовы, с которыми сталкиваются национальные организации и заинтересованные лица. В главах 3-5 общие рекомендации структурированы на кратко-, средне- и долгосрочные шаги, которые необходимо предпринять для их реализации. После описания системы снижения риска бедствий (СРБ) в целом,

идет краткое представление состояния дел в каждом из изученных секторов и таблица рекомендаций, специфических для каждого из секторов. Подробные исследования секторов находятся в отдельных аналитических документах и являются дополнительной информацией, разработанной группой тематических экспертов. Рекомендации для интегрирования гендерных аспектов на всех этапах управления бедствиями представлен в отдельном разделе. Учитывая, что гендер является центральным элементом системы анализа, рекомендации по комплексному внедрению гендерной специфики в систему мер по снижению риска стихийных бедствий могут быть представлены в результате более глубокого и целенаправленного гендерного анализа национальной системы управления риском бедствий, что не предусматривалось данной оценочной миссией. Таким образом, рекомендации в разделе 7 сфокусированы на снижении рисков гендерного насилия в условиях чрезвычайных ситуаций (ЧС) и рекомендации структурам, вовлеченным в мультисекторальном предупреждении и реагировании на гендерное насилие (ГН) в условиях ЧС. Гендерные рекомендации представлены для системы ГЗ в целом, а также для следующих секторов: социальный, здравоохранение, образование и сектора внутренних дел. Для каждого сектора рекомендации представлены для следующих этапов: подготовительный, реагирование и восстановление.

В связи с тем, что местный уровень, а именно г. Бишкек был рассмотрен в процессе оценки к бедствиям в рамках регионального проекта, результаты анализа представлены в приложении. Проект отчета подготовлен на основе результатов применения оценочных листов для городов по устойчивости к бедствиям - предварительная оценка и оценка устойчивости системы здравоохранения. Отчет структурирован в соответствии с десятью принципами Повышения устойчивости городов 2030 (MCR2030).

Далее следуют основные рекомендации согласно направлениям Сендайской

рамочной программы. Каждая из представленных рекомендаций расписана подробно, с представлением временного горизонта исполнения в соответствующей главе.

Понимание риска бедствий

- Совершенствование политики и нормативно-правовой базы по оценке рисков бедствий.
- Разработать и утвердить методологии по оценке рисков для различных опасностей.
- Повышение знаний и понимания рисков бедствий среди ключевых министерств и ведомств.
- Улучшение интеграции оценок риска бедствий в ключевые сектора.
- Систематизация и расстановка приоритетов в области управления данными для снижения рисков.
- Обеспечение всестороннего обмена существующими и новыми данными и информацией по рискам.
- Развитие технических возможностей управления данными и инструментами ГИС для снижения рисков, т. е. оценка рисков/моделирование/разработка сценариев для секторов, связанных с СРБ.
- Развитие технических возможностей управления данными и инструментов ГИС для снижения рисков, т. е. оценка рисков/моделирование/разработка сценариев для секторов, связанных с СРБ.

Управление риском

- Трансформация законодательной и нормативно-правовой базы для СРБ в Кыргызской Республике.
- Улучшение национального стратегического планирования СРБ.
- Улучшение интеграции вопросов СРБ и АИК в отраслевые стратегии,

- программные документы и документы по планированию.
- Развитие институционального потенциала для СРБ в Кыргызской Республике.
- Укрепление ролей и обязанностей других субъектов СРБ.

Инвестиции в снижение риска бедствий

- Интегрировать результаты оценки и анализа риска бедствий в процесс планирования, бюджетирования и финансирования мер по СРБ.
- Привлечь инвестиции в область СРБ на всех уровнях.
- Включить в категории расходов из республиканского бюджета расходы на СРБ и ЧС с целью законодательного закрепления за этими мероприятиями статуса мероприятий, имеющих общегосударственное значение.
- Переименовать «Специальный счет по предупреждению и ликвидации последствий ЧС» на «Специальный счет по снижению риска бедствий и ликвидации последствий ЧС» и увеличить его размеры, с целью усиления мер по СРБ и предупреждению ЧС.
- Интегрировать систему финансирования СРБ и АИК на областном и районном уровне и на уровне ОМСУ городов и айылных аймаков.

Готовность к реагированию и восстановлению при ЧС (ключевые рекомендации)

- Развивать знания о риске и современных методах его оценки, а также продумать реализацию Системы Раннего Оповещения.
- Усилить систему ОКСИОН путём закупок.
- Разработать техническое задание/

положение, улучшить программное обеспечение по сбору информации в сфере готовности и реагированию на ЧС.

- Разработать стандартизированную методологию по проведению оценки потребностей населения после ЧС.
- Улучшение нормативно-правовой базы для повышения готовности, эффективного реагирования и восстановления.
- Усиление и уточнение роли системы Гражданской Защиты и Комиссий по ГЗ для координации различных чрезвычайных ситуаций.
- Усиление координации с альянсами НПО Национальной Платформы для готовности, планирования и реагирования на ЧС.
- Предсказуемое и гарантированное финансирование со стороны государства процесса готовности, реагирования и восстановления после ЧС.
- Повышение учебно-материальной базы учебных центров МЧС для проведения более частого обучения и большего охвата.
- Необходимость включения обязательного требования прохождения обучения в сфере Гражданской защиты для руководителей на различных уровнях, включая дистанционные методы обучения.
- Разработка профессионального стандарта “спасатель”.
- При подготовке специалистов в области ГЗ, в особенности в части подготовки к проведению поисково-спасательных работ, опираться на положения Руководства ИНСАРАГ о развитии возможностей на местном уровне.
- Местным органам и организациям создать запасы и резервы на своем уровне путём заключения договоров.
- Разработать механизм срочной


- 
- закупки товаров и услуг в случае ЧС.
 - Создание и развитие кинологической службы. Развитие учебно-тренировочного полигона на базе Центра подготовки и переподготовки специалистов Гражданской защиты.
 - Разработать систему страхования здоровья и жизни сотрудников поисково-спасательной службы.
 - Повышение потенциала по ведению поисково-спасательных работ в международной среде по методологии Международной консультативной группы по поиску и спасению ИНСАРАГ.



Фото: ООН Кыргызстан



ГЛАВА 2. ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛА КАДРИ.

2.1 УЯЗВИМОСТЬ КЫРГЫЗКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ПОДВЕРЖЕННОСТЬ РИСКУ БЕДСТВИЙ

Кыргызская Республика является континентальной, горной страной в Центральной Азии, подверженная и уязвимая для ряда геологических, гидрометеорологических, биологических и техногенных опасностей. Страна сталкивается с частыми селями и сезонными наводнениями, что приводит к значительным человеческим и финансовым потерям. Землетрясения же являются опасностью, приводящей к высочайшим экономическим потерям (163 миллиона долларов США) и затрагивающей наибольшее количество людей на территории Кыргызстана. Кыргызстан считается одной из самых сейсмоопасных территорий в Центральной Азии – в среднем здесь регистрируется до 300 ощутимых землетрясений в год¹. При этом порядка 66% населения живут в крайне уязвимом для сильных землетрясений жилье. Разрушительные сейсмические катастрофы возникают каждые 5-10 лет. Страна занимает 52 место в глобальном индексе климатического риска и считается одной из стран, которые больше всего страдают от экстремальных погодных явлений, а также имеет рейтинг 3.7 в индексе глобального риска INFORM 2022. Что касается эпидемий, в стране довольно широко распространён бруцеллёз, а также часто происходят вспышки различных заболеваний, как корь и т.д. Страна также уязвима к другим биологическим угрозам, например, птичьему гриппу, и другим болезням растений и животных, вредителей и болезней животных и растений. Сельскохозяйственное производство регулярно страдает от нашествий саранчи, которые ставят под угрозу продовольственную безопасность, сельскую экономику и средства к существованию сельского населения. В 2020–2021 гг. пандемия COVID-19 сильно ударила по стране и выявила проблемы в ряде областей,

начиная от общественного здравоохранения и образования и до миграционной политики. Также, обострила проблемы самых уязвимых групп населения, так, например, уровень насилия над женщинами и детьми повысился на 65% во время карантинных мер. Другим фактором, осложняющим ситуацию при реализации ответных мер, было отсутствие четкого распределения ролей и обязанностей, координация работы различных секторов, как на национальном, так и на местном уровнях. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) поддержала Правительство в инициировании ответных мер по обеспечению готовности к пандемии, а также разработку Национального плана действий для эффективного контроля вспышек. Кыргызстан был первой страной в регионе Центральной Азии, разработавшей такой план еще до первого зарегистрированного случая заболевания. Однако, в стране были ограниченные возможности в профильных больницах по амбулаторному лечению тяжелых случаев, и этот потенциал невозможно было улучшить за короткий период времени.

Страна также подвержена техногенным опасностям, таким как прорывы плотин или промышленные аварии, приводящие к загрязнению. Из-за расположения объектов горнодобывающей промышленности в истоках или водосборах речных бассейнов землетрясения и оползни могут вызвать загрязнение вод токсичными и радиоактивными субстанциями, которые могут потенциально обернуться экологическими катастрофами, влияющими на соседние страны.

Кыргызская Республика обладает значительными проблемами с отходами от переработки урана в прошлом, а также с отходами от горнодобывающих отраслей, от хранилищ для устаревших пестицидов для сельского хозяйства, от химических фабрик,

¹ <http://www.seismo.kg/ru/component/content/article?id=14:-l-r&catid=3:2011-07-06-07-18-44>

самых уязвимых к изменению климата стран в Центральной Азии. Ожидается, что изменение климата приведет к увеличению частоты и интенсивности стихийных бедствий, связанных с климатом, включая засухи, оползни, сели, ливневые паводки и наводнения, вызванные прорывами ледниковых озер. Без эффективного процесса адаптации сельскохозяйственные урожаи с большой вероятностью пострадают, так как по прогнозам в водном секторе возможно изменение режима из-за значительного уменьшения водоснабжения с горных ледников. Ожидается, что изменение климата увеличит частоту и интенсивность бедствий. Засухи низкой и средней интенсивности являются распространенными в засушливых зонах, которые включают в себя низменные регионы Кыргызстана, такие как долины Чуй, Талас и Фергана - особенно с августа по сентябрь. Самые засушливые районы – западное Прииссыккулье и Кочкорская долина, где засуха может длиться весь год. Ожидается, что изменение климата приведет к увеличению частоты и интенсивности стихийных бедствий, связанных с климатом, включая засухи, оползни, сели, ливневые паводки и наводнения, вызванные прорывами ледниковых озер. На территории страны ожидается повышение температуры выше среднемирового уровня и волны тепла, которые могут сочетаться с увеличением числа засух. Согласно обновленному в 2020 г. документу «Определяемые на национальном уровне вклады» (ОНУВ), который был разработан после Третьего Национального сообщения для Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), наиболее уязвимыми являются водный, энергетический, сельскохозяйственный и инфраструктурный сектора. Без эффективного процесса адаптации сельскохозяйственные урожаи с большой вероятностью пострадают, возможно смещение ареалов экосистем, тем более что по прогнозам в водном секторе возможно изменение водного режима рек из-за значительного уменьшения водоснабжения с горных ледников. Ожидается усиление

угроз наводнений и связанных с ними опасностей, таких как оползни. Несмотря на то, что миграция будет вызвана в основном экономическими причинами, факторы, связанные с климатом, станут играть более значимую роль в динамике миграции.

В контексте высокой социальной уязвимости, долгосрочные последствия стихийных бедствий и изменения климата имеют большое значение. Потери от стихийных бедствий ставят под угрозу процессы развития, уровень бедности и разрыв неравенства между женщинами и мужчинами будут расти. Бедные слои населения, неполные семьи, семьи мигрантов, пенсионеры, люди с особыми потребностями здоровья, женщины и другие уязвимые группы имеют меньший доступ к ресурсам, знаниям, принятию решений и защите своих прав. В рамках Национального добровольного обзора по достижению ЦУР в Кыргызской Республике неравенства определены довольно детально. Выделяются географическая уязвимость, социально-экономическое неравенство, вопросы личной безопасности и изменения климата. Разрушение окружающей среды и изменение климата пересекаясь с бедностью приводит к ухудшению положения уязвимых граждан. Климатические изменения особенно неблагоприятно сказываются на женщинах, лишая их средств к существованию, увеличивая рабочую нагрузку, а также ведут к усилению гендерной дискриминации и феминизации бедности. Женщины ведут домашнее хозяйство и ухаживают за членами семьи, что нередко ограничивает их мобильность и усиливает их уязвимость в отношении внезапных стихийных бедствий, связанных с погодными явлениями. Для того, чтобы предотвратить эти процессы, необходимо выделение целевых инвестиций и полное привлечение уязвимых групп, в частности женщин к работе по укреплению устойчивости сообществ к воздействиям катастроф. Будучи страной с уровнем дохода ниже среднего, с 2014 года Кыргызская Республика добилась выдающихся успехов в экономическом росте и уровень бедности

постоянно снижается. При этом на 2019 год приблизительно 20% населения живет ниже согласованного на международном уровне порога бедности. Несмотря на постепенный рост доходов, некоторые группы населения остались за чертой бедности, в основном это домохозяйства, возглавляемые женщинами, дети в сельских сообществах (особенно уязвимых слоев населения), рабочие-мигранты и люди с ограниченными возможностями. Население, проживающее в сельской местности и полагающееся на сельское хозяйство в качестве источника средств к существованию, в большей степени подвержено риску пострадать от бедствий из-за своей повышенной уязвимости. Из-за негативного воздействия COVID-19 произошло изменение профиля уязвимости страны. Экономика небольшой страны, не имеющей выхода к морю, основанная на предоставлении услуг, и пересылки денег из-за рубежа, и использовании природных ресурсов сильно пострадала. Согласно

статистическим данным, уровень бедности увеличился на 5% в 2020 году, с 20,1% в 2019 году до 25,3% в 2020 году оставив 1,67 млн. человек за чертой бедности – что является значительной цифрой для страны с населением 6,7 млн человек. Одной из социальных групп, на которую негативно влияет этот кризис, являются работники неформального сектора экономики, особенно в городах. Из-за различных гендерных ролей и неравенства, климатические изменения особенно неблагоприятно сказываются на женщинах, лишая их средств к существованию, увеличивая рабочую нагрузку, а также ведут к усилению гендерной дискриминации и феминизации бедности. Женщины ведут домашнее хозяйство и ухаживают за членами семьи, что нередко ограничивает их мобильность и усиливает их уязвимость в отношении внезапных стихийных бедствий, связанных с погодными явлениями.

2.2 ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА ПО МЕТОДОЛОГИИ КАДРИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Правительство Кыргызской Республики в августе 2019 года выразило заинтересованность в мобилизации опыта Партнерства КАДРИ на Глобальной платформе по СРБ 14 мая 2019 для проведения многоотраслевой диагностики потенциала СРБ через систему координаторов-резидентов ООН. Обзорная миссия КАДРИ в Кыргызской Республике прошла удаленно с 1 по 4 июня 2021 года, с целью определить общий и секторальные фокусы оценки, географический охват, лучше понять ожидания правительства и страновой группы ООН (СГООН). Рекомендации по диагностике потенциала послужат основой для обзора и обновления национальной Стратегической концепции СРБ, а также Рамочного документа по стратегическому сотрудничеству с ООН на 2023–2027 годы. Рекомендации по диагностике потенциала

также будут способствовать планированию развития на национальном уровне с дальнейшим интегрированием в новые или существующие отраслевые планы, политические документы и стратегические документы на национальном и местном уровнях в области СРБ и АИК.

2.3 МЕТОДОЛОГИЯ И ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛА



Диагностика потенциала системы управления рисками стихийных бедствий была проведена с помощью Инструмента диагностики и планирования КАДРИ. Эта методология была разработана для поддержки оценки существующих возможностей, пробелов и

проблем на национальном и местном уровнях в соответствии с четырьмя приоритетными областями Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий (2015-2030 гг.) (см. рис. 1).



Рисунок 1. Четыре приоритетных направления Сендайской рамочной



Рисунок 2. Модули диагностики и планирования мощностей КАДРИ в связи с ЦУР

Инструмент КАДРИ состоит из общей анкеты, которая структурирована в соответствии с четырьмя приоритетными областями действий Сендайской рамочной программы (одна из которых специально ориентирована на готовность к реагированию на стихийные бедствия) и различными модулями для конкретных секторов/проблем, разработанными агентствами-партнерами КАДРИ, и включает следующие сектора: сельское хозяйство и продовольственная безопасность, культурное наследие, образование, окружающая обстановка, здоровье, мобильность человека, инфраструктура, питание, ВСГ. Климатическое обслуживание является межотраслевой тематикой.

2.4 СОСТАВ ГРУППЫ КАДРИ

Диагностика потенциала была проведена экспертами из системы ООН и ЮНДАК и многопрофильной группой, состоящей из представителей правительства от МЧС КР.



| | Группа 1 | Группа 2 | Группа 3 |
|---------------|--|---|--|
| Правительство | Айдакеев Алмабек Кадырова Гульшат Темирбеков Чолпонбек Суранова Чолпонай | Шашшеналиев Болот Тухтаров Алтынбек Сатылганов Айбек Бейшекеев Азиз Кайтарганов Айбек | Сулайманов Асан Сакыев Даурбек Абсатаров Нуржан Исаджанова Марина |
| Команда ООН | Лидер команды/ Руководитель группы: Станислав Ким Руслан Умаралиев, ВПП Васко Поповски, ПРООН Назгуль Шаршенова, ПРООН Марат Абдрахманов, ПРООН Укашев Жыргалбек, ПРООН/ ЦЧССРСБ | Руководитель группы: Тигран Товмасын ЮНИСЕФ Грачья (Чарли) Саргсян, ЮНИСЕФ Нургуль Киндербаева, ЮНФПА Виктория Лупан, ЮНИСЕФ Нургуль Сманкулова, ЮНФПА Гулзодахон Джумабаева, ЮНИСЕФ Гульсана Турусбекова, ЮНИСЕФ Бактыгуль Мкртчян, ЮНИСЕФ Ариунтунгалаг Даниэльссон, ЮНИСЕФ Акбар Эсенгулов, ВОЗ Жылдыз Асанбаева, WFP Артем Сыч, ЮНИСЕФ | Руководитель группы: Муратбек Кошоев, ФАО Чолпон Алибакиева, Координатор, ФАО Екатерина Мельниченко, КАДРИ Омурбек Мамбетов, ФАО КР Абдымитал Чынгожоев, ФАО КР Жылдыз Токтомамметова, ФАО КР Марлен Тыналиев, ФАО КР Гульжан Махмудова, ПРООН Жыпар Мырзанадиева, УКГВ |

| | Группа 1 | Группа 2 | Группа 3 |
|-------------|-----------------------|----------|-----------------------------|
| КАДРИ/ЮНДАК | Екатерина Мельниченко | | Григорий Корольков ЮНДАК |

2.5 СБОР И АНАЛИЗ ДАННЫХ

Миссия по оценке потенциала проходила в течение двух недель, начиная с 21 февраля 2022 г. Для работы по тематическим

направлениям группа была разделена на три подгруппы, работающим по следующим направлениям:

Группа 1:
Информация о рисках.
Управление.
Инфраструктура.

Группа 2:
Социальная защита,
образование, ВСГ,
Здравоохранение,
Системы готовности
(включая перемещения)

Группа 3:
Сельское хозяйство и
пищевая промышленность,
Окружающая среда, вкл.
Промышленные аварии

Рисунок 3: Тематическое распределение групп

Данные направления были выделены в качестве приоритетных в ходе оценочной миссии и согласованы с Правительством Кыргызстана. Согласно методологии КАДРИ был охвачен национальный и районный уровни. Изначально были согласованы следующие территории: город Бишкек (столица) и Аламудунский район Чуйской области, г.Ош и Ошская область, г.Каракол, Аксуйский район и Иссык-Кульская область. В рамках консультаций с национальными партнерами было решено исключить

г. Бишкек из процесса оценки в связи с тем, что в рамках регионального проекта УСРБ ООН проводится комплексное исследование по готовности г. Бишкек к бедствиям, включая готовность к пандемии COVID-19, результаты которого интегрированы в процесс данной оценки и представлены в Приложении 1. Для визитов в регионы были сформированы 3 группы, в каждой были представлены тематические эксперты. География визитов представлена на рисунке ниже:



Рисунок 4. Карта районов оценки

2.6 ОГРАНИЧЕНИЯ

Процесс оценки потенциала проходил в период, когда в системе ООН и частично на государственном уровне были ограничения, связанные с пандемией COVID-19. В связи с этим большинство встреч проходили в группах, не превышающих 5 человек. Данный подход усложнил процесс организации как подготовительных мероприятий, так и встреч во время миссии. Для того, чтобы наладить коммуникацию в команде были организованы регулярные онлайн встречи.

Количество секторов, определенных на этапе оценочной миссии, было довольно большим, включая и сектора экономики, социальные аспекты, широкий географический охват.

Принимая во внимание ограниченные сроки миссии было возможно охватить только ключевые ведомства и организации. Иногда приходилось перераспределять роли между членами команды для того, чтобы охватить вопросы, касающиеся различных тематических секторов в рамках одного заседания.

В связи с институциональной реформой, продолжающейся последнее время в КР, в некоторых ведомствах сотрудники, участвующие на встрече, не могли ответить на все вопросы из-за того, что находились недолгое время на данной позиции и не обладали всей полнотой информации.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в этом отчете, являются результатом консультаций с национальными и местными заинтересованными сторонами и триангуляции информации между центральными и местными органами власти и другими заинтересованными сторонами (благотворительными организациями, НПО, многосторонними и двусторонними партнерами). Рекомендации основаны на предложениях, полученных от национальных и местных заинтересованных сторон.





Фото: Гидрометеорологическая служба при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики



ГЛАВА 3. ПОНИМАНИЕ РИСКА.

3.1 СБОР И АНАЛИЗ ДАННЫХ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ

Нормативно-правовая база для оценки риска бедствий и управления информацией о рисках

Нормативно-правовая база по снижению риска бедствий (СРБ) в Кыргызской Республике состоит из ряда законодательных и нормативно-правовых актов, в которых оценка риска бедствий и информация по управлению рисками недостаточно регламентированы и учтены, что приводит к пробелам или отсутствию надежных нормативных указаний. В этом смысле [Закон о гражданской защите](#), как всеобъемлющая правовая основа для СРБ, не дает четкого понимания положений по основным аспектам оценки рисков, управления информацией о рисках бедствий и процесса принятия решений на основе анализа и оценки рисков. «Базовая концепция» описана в статье 2, п.1, п.25: «мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций (ЧС) - совокупность мер по наблюдению, анализу, оценке состояния и изменения природных, техногенных процессов, явлений и прогнозированию их развития, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций». Статья 5 «О задачах Государственной системы гражданской защиты» предусматривает, что одной из задач (п. 23) является «осуществление исследований по оценке риска для населения и территорий от возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Для этих целей Правительство Кыргызской Республики (КР) определяет «порядок оценки риска и ущерба от чрезвычайных ситуаций» (Статья 7, п. 1, п. 18). Также статьей 18 установлено, что «мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций проводятся заблаговременно с учетом риска их возникновения и возможного ущерба от них». Однако не установлено, как

оцениваются риски, какова методологическая основа оценки рисков, и как результаты будут использоваться для предупреждения последствий чрезвычайных ситуаций.

Положение [«О единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике»](#) подробно описывает цель, охват и функции, порядок применения и ресурсы единой системы мониторинга и прогнозирования. [Порядок проведения анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций \(бедствий\)](#) определяет общие требования к анализу, порядку, содержанию работ и описанию результатов по проведению анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) на объектах и территории Кыргызской Республики. Это проводится с целью снижения/смягчения существующих рисков (уязвимости и угроз/опасностей), риска чрезвычайных ситуаций (бедствий), адаптации к изменяющимся факторам риска чрезвычайных ситуаций (бедствий), предотвращения дальнейшего увеличения риска чрезвычайных ситуаций (бедствий). Соответственно, анализ и оценка риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) понимаются как «сравнительный анализ характера и масштабов рисков, связанных с различными угрозами и ситуациями уязвимости, которые могут причинить ущерб и убытки людям, имуществу, средствам к существованию, инфраструктуре и услугам в данной местности». [Закон о гидрометеорологической деятельности в Кыргызской Республике](#) регулирует деятельность по оказанию гидрометеорологических услуг, находящихся в ведении Кыргызгидромета, однако отсутствуют правовые положения по оценке риска климатических и гидрометеорологических опасностей. Аналогичная ситуация складывается в области управления хвостохранилищами и

радиационной безопасности, где только [Закон о радиационной безопасности](#) предусматривает оценку состояния радиационной безопасности компетентными органами и органами местного самоуправления на основе нескольких показателей.

[Концепция комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы](#),

в рамках **Приоритетного направления 1: Повышение знаний о риске бедствий** предусматривает проведение оценки риска бедствий и научно-исследовательских работ в области гражданской защиты для повышения эффективности мер по СРБ. Оно направлено на обеспечение научно-обоснованного подхода в планировании и реализации мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и повышению готовности к реагированию, а также включает учет риска при планировании развития. На практике это означает изучение рисков, направленное на улучшение СРБ в целом и его повсеместную интеграцию, например, через разработку паспортов безопасности, внедрение в методологии и планы развития и устойчивость медицинских учреждений, однако в большей степени эти работы можно оценить как не систематические.

Что касается других ключевых секторов, участвующих в обеспечении устойчивости страны к бедствиям, то более подробная информация о нормативно-правовой базе представлена в соответствующих разделах отчета, однако, в основных моментах ситуация может быть оценена как аналогичная.

Институциональный и технический потенциал для выявления рисков

[Единая система комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике](#) создается путем организационно-технического объединения существующих и вновь создаваемых функциональных и отраслевых структур и служб, осуществляющих мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций, т.е. девятнадцати учреждений

и организаций на национальном уровне с различными функциями и обязанностями, координируемых МЧС. Целью создания и функционирования данной системы является обеспечение постоянного мониторинга выявленных и потенциальных источников чрезвычайных ситуаций, своевременное и достоверное прогнозирование их развития, направленное на раннее предупреждение чрезвычайных ситуаций и организацию ликвидации их последствий. Среди прочих функций, актуальными являются следующие: сбор, обобщение и анализ мониторинговой информации об источниках чрезвычайных ситуаций, оценка риска различных чрезвычайных ситуаций, а также комплексных рисков для населения и территории, организация информационного взаимодействия участников, предоставление мониторинговой и прогнозной информации о риске возникновения чрезвычайных ситуаций, создание и обновление баз данных и др. Техническое обеспечение Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, разработка программно-технических комплексов, внедрение информационных технологий, методов и методик мониторинга и прогнозирования, а также других технических средств в области мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций осуществляются МЧС. Однако при этом не определены органы, ответственные за проведение оценки риска бедствий.

[В Положении о Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики \(МЧСКР\) и в положениях о его структурных подразделениях](#) не закреплены функции и задачи по оценке рисков. Это также относится и к [Департаменту мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций при МЧС Кыргызской Республики \(ДМПЧС\)](#), который является основным структурным подразделением МЧС, отвечающим за осуществление мониторинга, прогнозирования, предупреждения чрезвычайных ситуаций, направленных на защиту населения и территории от опасных природных и техногенных процессов, разработку и реализацию государственных

программ по предотвращению чрезвычайных ситуаций и разработку прогнозов развития и активизации опасных природных процессов и явлений на территории Кыргызской Республики. Как указано выше, в Положении о данном подразделении непосредственных задач/функций по «оценке риска и управления информацией о рисках» не прописано. Текущий мониторинг преимущественно основан на оценке опасности, в то время как оценка элементов риска, например подверженности и уязвимости, не полностью интегрирована в национальные практики и стандарты работ, и она не детализирована ввиду отсутствия комплексной оценки и моделирования риска. ДМПЧС готовит карты опасных процессов на территории страны, но они до сих пор не детализированы на уровне айыла/села (существуют карты на уровне страны, области и района). Большинство существующих наборов информации и данных не представлены в цифровом формате, что препятствует надлежащему анализу, оценке и обмену информацией. В части управления информацией в ДМПЧС есть автоматизированный центр обработки данных, (однако его потенциал используется не в полной мере), с возможностью применения ГИС-технологий, и департамент стремится к дальнейшему развитию своего потенциала, реализуя поэтапный подход к созданию пространственной базы данных по всем видам опасных природных процессов и внедрению программного обеспечения для оценки и управления рисками, включая внедрение в практику данных пространственного мониторинга и моделирования чрезвычайных ситуаций с использованием ГИС-технологий.

[Гидрометеорологическая служба при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики \(Кыргызгидромет\)](#) проводит систематические наблюдения, сбор и анализ информации о складывающихся метеорологических, агрометеорологических и гидрологических условиях, а также о загрязнении окружающей среды на территории Кыргызской Республики; осуществляет мониторинг водных ресурсов, ледников, прорывных озер и снежных лавин, составляет

прогнозы погоды, водности рек, притока воды в водохранилища, лавинной обстановки, природных гидрометеорологических явлений, экстремально высоких уровней загрязнения окружающей среды, фенологические прогнозы урожайности сельскохозяйственных культур; выдает предупреждения для системы и населения о природных и опасных гидрометеорологических явлениях, например, лавины, сели, наводнения, штормовые ветры, ливневые дожди, экстремальные температуры и т.д., а также ведет данные о состоянии окружающей среды в Кыргызской Республике. Имеет наиболее развитую наблюдательную сеть, состоящую из 56 автоматических метеорологических станций (33 ручных), в том числе 4 снеголавинных, обсерватории на озере Чолпон-Ата с научно-исследовательскими судами; 10 агрометеорологических постов; 78 гидрологических постов, 3 из которых имеют автоматические гидрологические комплексы, 5 озерных и 23 гидрохимических постов на реках, озерах и водохранилищах; 20 метеорологических станций, контролирующей радиационную обстановку, из них 4 поста определяют радиоактивность атмосферных осадков; 15 постов наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, на 1 из них установлена станция наблюдения за атмосферным воздухом (г. Бишкек) и 1 станция глобального мониторинга парниковых газов (г. Чолпон-Ата). Процессы наблюдений автоматизированы, внедрены современные программы (SmartMet, iEasyHYDRO, MODSNOW) и модели для разработки прогностических продуктов с использованием современных технологий, например, глобальных моделей, региональной модели COSMO-CA, используются решения для оповещения, например, SmartAlert, мобильное приложение [MeteoKG](#), продолжается оцифровка исторических метеорологических данных. Однако в работе Кыргызгидромета существуют сложности, которые необходимо преодолеть, например, отсутствие интеграции баз данных с другими организациями, даже с МЧС и его департаментами. В настоящее время штормовые предупреждения не локализованы, а с новыми моделями WRF/COSMO они будут локализованы, и темпы

цифровизации медленные, поскольку менее 8% наборов данных являются цифровыми.

[Департамент по обращению с хвостохранилищами при МЧС КР](#) в 2019 году провел инвентаризацию всех объектов и разработало оценки рисков. У агентства есть база данных по всем объектам, результатам мониторинга, исторические данные и архив документов, который регулярно обновляется. [Государственное агентство «Сельводзащита»](#) при МЧС осуществляет защиту населенных пунктов и земель сельскохозяйственного значения от вредного воздействия селевых потоков и паводков, с использованием селезащитных сооружений, находящихся на своем балансе. При выполнении этой задачи помимо прочих функций, осуществляются комплексные исследования и изыскания для подготовки проектов по защите этой критической инфраструктуры. Составляется технический паспорт с основными характеристиками на каждый объект, но нет интегрированной базы данных, которая может повысить эффективность работы в процессе эксплуатации этих объектов защитной инфраструктуры. Используемая система ИКТ устарела.

Обязанности полномочных представительств Правительства Кыргызской Республики в регионах, местных государственных администрациях и органах местного самоуправления в области гражданской защиты состоят в реализации на подведомственной территории мероприятий по мониторингу, прогнозированию, оценке риска бедствий и предупреждению чрезвычайных ситуаций в сотрудничестве с уполномоченным государственным органом в области гражданской защиты. На уровне комиссий по гражданской защите не предусмотрены задачи по оценке рисков и управлению информацией.

С точки зрения оценки рисков и управления информацией о рисках, можно подчеркнуть, что сектора не внедряют оценки рисков в свою работу, разработанные ими стратегические документы и планы не основаны на оценках рисков и опасностей, потенциал ИКТ низок, базы данных и системы отдельных

организаций не интегрированы и не связаны между собой, отсутствует Национальная инфраструктура пространственных данных. На местном уровне в программах работ органов местного самоуправления также отсутствует оценка рисков, анализ проводится на уровне района. На местном уровне мониторинг осуществляется преимущественно визуально, и в случае угрозы или ЧС для оценки и анализа привлекаются специалисты. На местном уровне существует план мониторинга и прогнозирования с акцентом на последствия для нескольких групп населения, подверженных различным опасностям. Существует план по разработке электронного модуля для социально-экономических паспортов сел/айылов с цифровыми данными, и МЧС сможет использовать его для добавления информации и данных по СРБ. Как показывают экспертные оценки и современная ситуация с пандемией COVID-19, наибольшие риски несут и будут нести в будущем наименее защищенные социальные группы, это все будет усугубляться, если при оценке рисков и опасностей не учитывать во внимание разные потребности населения. Данные потребности могут быть рассчитаны на основе данных, которые дезагрегированы по полу, возрасту, инвалидности, месту проживания и т.д.

В зависимости от статуса и специфики исследований в организациях, занимающихся мониторингом и прогнозированием чрезвычайных ситуаций и оценкой рисков, имеются различные сети мониторинга и технический персонал. Например, экспериментальная база [Института сейсмологии Национальной академии наук Кыргызской Республики](#) служит для мониторинга сейсмического режима на территории Кыргызстана, в нее включены данные из 28 станций и пунктов наблюдения. Показания сети сейсмологических станций в режиме реального времени поступают в Центр обработки данных института, который проводит оперативную оценку уровня сейсмической опасности на территории Кыргызской Республики. [Центрально-Азиатский институт прикладных исследований Земли](#) специализируется на науках о Земле,

которые являются приоритетными для регионов Центральной Азии с точки зрения уязвимости природных систем и населения: геология, геофизика, геодезия, геодинамика, инженерная геология, современная тектоника, гидрогеология, гидрология, климатология, гляциология, геоэкология и методы дистанционного зондирования. Среди прочих направлений они охватывают мониторинг и оценку природных опасностей (подход на основе множественных опасностей), снижение рисков, связанных с природными опасностями, включая оценку множественных рисков (например, землетрясения и оползни) и разработку технологий раннего предупреждения. Тем не менее существуют нормативные и институциональные вызовы, поскольку сотрудничество и координация, обмен информацией и данными и их доступность не полностью регламентированы нормативными актами, а процедуры и компетенции субъектов не полностью реализованы. Другим аспектом является отсутствие специалистов по оценке рисков. [Государственный институт сейсмостойкого строительства и инженерного проектирования](#) осуществляет не оценку риска, а только оценку подверженности и уязвимости зданий и сооружений сейсмическому риску (сейсмостойкость зданий и сооружений). По результатам исследований составляются паспорта оцениваемых объектов, которые вносят в базу данных. Тем не менее это не цифровая база данных, поскольку большинство аналитических отчетов находится в печатном виде. Государственное предприятие «Кыргызгеология» реализует проекты по исследованию природных опасностей и сотрудничает с ДМПЧС. Большинство их данных, например оценки риска оползней, оценки воздействия геологических факторов на опасные природные процессы, не находятся в открытом доступе из-за отсутствия ИКТ-инструментов и решений, слабого использования ГИС-технологий, информация и данные находятся в бумажном виде или частично отсканированы.

Базы данных о рисках

Территория Кыргызстана имеет высокую степень изученности природных условий и особенностей, таких как ландшафт, климатические, геологические, гидрологические условия, влияния техногенной сферы и т. д. Работы по систематическому изучению и мониторингу окружающей среды и техногенных опасностей выполнялись в период нахождения страны в составе Советского Союза академическими и ведомственными научно-исследовательскими институтами и организациями. После провозглашения независимости, в связи со сложной экономической ситуацией изучение и мониторинг выполняется не с полным охватом природных и техногенных компонентов окружающей среды, и обновление данных выполняется эпизодически. При этом базы данных находятся в разных ведомствах и научных институтах, в большинстве случаев не в электронном формате.

В настоящее время в Кыргызстане сохранился много-ведомственный подход в изучении природных и техногенных опасностей: при этом, как указано выше, следует отметить неполный охват всех наиболее опасных природных процессов, техногенных и биолого-социальных опасностей и выполняемого комплекса работ.

Потенциал оценки риска и опасности

Несмотря на определенный прогресс в развитии технического потенциала ответственных организаций, достигнутый, главным образом, в рамках реализации проектов по развитию, в целом техническое обеспечение и подготовка специалистов по мониторингу и прогнозированию бедствий требуют постоянного совершенствования. Следует отметить, что технический потенциал Государственной системы Гражданской защиты в оценке рисков и управлении информацией о рисках бедствий начинает только развиваться и требуют дальнейшего развития институциональной основы.

Методика оценки риска

Постановлениями Правительства КР утверждены Порядок:

- [проведения анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций \(бедствий\)](#),
- [оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций](#).

Данные положения определяют общие требования к анализу, порядку, содержанию работ, направленных на оценку риска на объектах и территориях страны, устанавливают единые нормы проведения оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций. Межведомственной комиссией по Гражданской защите в 2018 году для органов местного самоуправления одобрено «руководство по проведению анализа и оценки риска бедствий на местном уровне».

При проведении интервью большинство респондентов из отраслевых министерств и ведомств отмечали отсутствие методик оценки риска и ущерба, т.е. в государственных органах не всегда имеется информация о существующих НПА, о наличии процедур и их требованиях.

На практике большинство баз данных и каталогов содержат данные по характеристикам опасности и угроз, с отдельными данными по возможным объектам поражения. Это связано с тем, что «оценка риска» не имеет широкого распространения на практике. Ниже представлена таблица, содержащая сводные данные по применяемым методикам оценки и прогнозирования опасности.

Таблица 1. Методики прогнозирования и мониторинга опасных процессов

Процессы и явления природного характера



| Виды опасностей | Структура | Методы мониторинга и прогнозирования |
|-----------------|--|---|
| Землетрясение | Институт сейсмологии НАН КР, Центрально-Азиатский институт прикладных исследований Земли (ЦАИИЗ). | изучение статистических данных, приборное измерение, установка систем датчиков, спутниковая радарная интерферометрия /InSAR/. |
| Сели и паводки | Кыргызгидромет, ИВП и ГЭ НАНКР, Департамент водного хозяйства. | синоптический метод, математические модели талого стока горных рек, методика долгосрочных прогнозов стока и уровней воды, интегральные уравнения водопоглощения и стока, нефльтрационно-емкостная модель водопоглощения, факторы формирования гидрографа половодья, линейная модель формирования гидрографа. весеннего половодья. |
| Лавина | Кыргызгидромет, Департамент геологии и недропользования при МПРЭТН КР (ранее – ГКПЭН КР), ГП «Кыргызгеология». | Анализ статистики, прогнозов выпадения осадков, температурный, вычисление снегозапасов, оценка показателя снегонакопления. |

Продолжение таблицы 1. Методики прогнозирования и мониторинга опасных процессов.



Процессы и явления природного характера

| Виды опасностей | Структура | Методы мониторинга и прогнозирования |
|--|---|--|
| Камнепад Обвал | ДМПЧС, Департамент геологии и недропользования при МПРЭТН КР, ГП «Кыргызгеология» (ранее – ГКПЭН КР), Минтранс | Обследования, картирование, Наблюдение. |
| Оползень | ДМПЧС, ЦАИИЗ, Департамент геологии и недропользования при МПРЭТН КР, ГП «Кыргызгеология» (ранее – ГКПЭН КР) НИЦ «Геоприбор». | Обследование, картирование, наблюдение, маркировка, тахеометрическая съемка оползней, специализированная оползневая съемка, топографическая съемка, гидрогеологические наблюдения. |
| Геокриологические процессы | Кыргыз ГИИЗ, кафедра гидрогеологии и инженерной геологии КГМИ. | Обследование, картирование, Наблюдение. |
| Подтопление грунтовыми водами | ДМПЧС, КыргызГИИЗ, Департамент геологии и недропользования при МПРЭТН КР, ГП «Кыргызгеология» (ранее – ГКПЭН КР) ИВП и ГЭ НАН КР. Департамент водного хозяйства | Анализ статистики, прогнозов выпадения осадков. |
| Метеорологические опасности (сильные продолжительные дожди, сильные ветры, снегопад, град) | Кыргызгидромет КР. | Метеонаблюдения, Методика детализированного климатического описания горных территорий и оценки параметров климатических условий. |
| Лесные пожары | Лесная служба при МСХ КР и развития регионов КР, Кыргызгидромет. ГА | Мониторинг |
| Высокогорные прорывоопасные озера | Департамент геологии и недропользования при МПРЭТН КР, ГП «Кыргызгеология» (ранее – ГКПЭН КР), Кыргызгидромет, | Обследования, оценка возможного риска. |
| Эрозия берегов рек | ДМПЧС. | Обследование. |



Продолжение таблицы 1. Методики прогнозирования и мониторинга опасных процессов.

Процессы и явления природного характера

| Виды опасностей | Структура | Методы мониторинга и прогнозирования |
|--|--|--|
| Просадки грунтов | ДМПЧСК, КыргызГИИЗ, | Анализ статистики, изучение грунтов, оценка риска. |
| Деградация ледников | Институт геологии НАН КР, Кыргызгидромет, ЦАИИЗ, МПРЭТН КР. | Мониторинг. |
| Опустынивание, засоление, эрозия земель | ИВП и ГЭ НАН КР, МПРЭТН КР, Государственный проектный институт по землеустройству. | Мониторинг. |
| Техногенные процессы | | |
| Хвостохранилища и отвалы горных пород | Департамент по обращению с Хвостохранилищами при МЧС КР, Служба экологического и технического надзора при МПРЭТН КР (бывш. ГИЭТБ при ПКР). | Замеры уровня радиоактивности, периодичность наблюдения. |
| Прорыв плотин, дамб, шлюзов, перемычек и др. | Министерство сельского Хозяйства. | Мониторинг и наблюдение. |
| Аварии на коммунальных системах жизнеобеспечения | Кыргызжилкоммунсоюз. | Контроль, обследование. |
| Аварии на энергетических системах | МИНэнерго, ОАО «Национальная электрическая сеть», ОАО «Национальные электрические станции». | Мониторинг, контроль. |
| Транспортные аварии | МВД, Минтранс. | Анализ статистики, профилактика. |



Продолжение таблицы 1. Методики прогнозирования и мониторинга опасных процессов.

Процессы и явления природного характера

| Виды опасностей | Структура | Методы мониторинга и прогнозирования |
|---|---|---|
| Выброс радиоактивных веществ (РВ) | МЧС, Госагентство по охране окружающей среды и Лесная служба при МСХ КР, Минадрав, ГИЭТИ при ПКР. | Мониторинг, оценка риска. |
| Авария с выбросом, угрозой выброса опасных химических веществ (ХОВ) | МЧС, МПРЭТН КР, Минадрав, Служба экологического и технического надзора при МПРЭТН КР | Мониторинг, оценка риска. |
| Авария с выбросом, угрозой выброса опасных биологических веществ | МПРЭТН КР, Минсельхоз, Минадрав. | Мониторинг, оценка риска. |
| Пожары, взрывы, угроза взрыва | Служба экологического и технического надзора при МПРЭТН КР (бывш. ГИЭТБ при ПКР). | Мониторинг, оценка риска, Профилактика. |
| Опасные процессы биолого-социального характера | | |
| Эпидемии | Министерство здравоохранения ГЦСЭН. | Мониторинг, прогнозирование по факту инфекции |
| Эпизоотии | Министерство сельского хозяйства Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР | Мониторинг, прогнозирование по факту эпизоотии |
| Массовые поражения сельскохозяйственных растений вредителями, сорняками и эпифитотии. | Департамент химизации, защиты и карантина растений МСХ КР. | Мониторинг, прогнозирование по факту вспышки и эпифитотии |

Здесь необходимо отметить, что оценка опасности и риска на местном уровне практически не проводится. Территориальные подразделения МЧС и органы местного самоуправления используют данные и результаты оценки выполненных на национальном уровне. Единичные примеры

проведения оценки рисков на уровне местных сообществ реализованы при поддержке проектов международных организаций и системы ООН.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Нет четкого определения сфер компетенций основных участников управления рисками бедствий, не определены структурные подразделения органов исполнительной власти, ответственные за осуществление оценки риска в соответствии с их профилем деятельности, не определены их задачи и функции по оценке риска.
- Нет четкого определения «оценка риска» согласно международным подходам и отсутствуют методологии по оценке риска.
- Нет подхода по использованию оценки рисков для планирования и приоритизации мер по снижению риска бедствий.
- Имеющаяся оценка, карты и другая информация о рисках в большинстве случаев чаще всего является информацией только для внутреннего пользования государственных органов и не является общедоступной.
- Оценки не используются повсеместно для целей стратегического и социально-экономического развития, разработки политик, реализации мер и мероприятий, например, в процессе рассмотрения и отбора проектов по смягчению последствий, приоритизация и отбор не осуществляются на основе оцененных рисков, а планы социально-экономического развития органов местного самоуправления не создаются с учетом оцененных рисков и опасностей на их территории.
- Оценки не интегрированы между различными структурами и секторами. Например, Департамент по обращению хвостохранилищами при МЧС КР проводит оценку рисков своих объектов, однако отсутствует межотраслевая интеграция с оценкой более широкой территории и совместный анализ и оценка рисков, позволяющие определить и реализовать меры и работы по смягчению последствий.
- Отсутствие комплексной методологии оценки ущерба и потерь.
- Отсутствие профессиональных ресурсов для оценки рисков и опасностей, а также специализированных знаний. Трудности с обучением, наймом или удержанием специалистов по оценке рисков.
- На практике существующий процесс оценки больше склоняется на сторону оценки опасностей, с недостаточной оценкой и анализом элементов риска, например подверженности и уязвимости населения, включая в гендерном разрезе, критической инфраструктуры, объектов и услуг.
- В существующий процесс оценки активно вовлечены некоторые исследовательские институты как со стороны сбора и анализа данных, так и со стороны управления информацией о рисках. Тем не менее это не относится к субъектам частного сектора, особенно к владельцам/операторам объектов критической инфраструктуры и поставщикам услуг.
- В целом, управление информацией о рисках развито слабо, многие учреждения и организации не имеют достаточных средств и оборудования ИКТ, не используют пространственные технологии и решения, что сказывается не только на процессе оценки, мониторинга и прогнозирования рисков, но и на реагировании и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и бедствий.
- Информация о рисках не производится с учетом потребностей пользователей и получателей выгоды, будь то представители государственного или частного сектора/бизнеса или сообществ и их членов.
- Нет систематизированного (единого национального) подхода в изучении и мониторинге опасностей и риска, каждое ведомство, вовлеченное в мониторинг рисков, планирует и выполняет работы на свое усмотрение, иногда исследования дублируются, и при этом некоторые сферы не охвачены.

3.2 ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА О РИСКАХ

Сбор и обобщение информации об опасных участках и процессах, прогнозирование их дальнейшего развития производится МЧС в рамках государственной системы ГЗ. Для этих целей в 2018 году создана [Единая система комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций](#) (далее - ЕСКМП) со следующими задачами утвержденного его Положением:

- постоянный мониторинг и контроль за выявленными и потенциальными источниками чрезвычайных ситуаций, заблаговременное получение качественной и количественной информации о риске возникновения чрезвычайных ситуаций;
- организация эффективного информационного взаимодействия в информационном пространстве участников Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;
- своевременное и достоверное прогнозирование вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций, зоны и масштабов чрезвычайных ситуаций, размеров площади их

распространения, возможных длительных вторичных последствий, временных интервалов или их определенных совокупностей;

- создание и актуализация базы данных об источниках чрезвычайных ситуаций;
- выработка рекомендаций и информационная поддержка решений органов управления государственной системы Гражданской защиты, уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, их предупреждению, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

Процедуры сбора и обмена данными утверждены [порядком информационного взаимодействия участников ЕСКМП](#). Данный документ устанавливает виды и описание информации для процесса мониторинга, порядок взаимодействия и ответственных участников. Однако в данном порядке не установлены методы передачи, формат данных и периодичность обновления, не предусмотрены понятия экстренных/ срочных оповещений и предупреждений.



Таблица 2. Информация о риске, существующие базы данных

| Виды рисков и опасности | Вид данных / ссылка | Ответственное учреждение / ссылка на базу данных | Периодичность (обновления) |
|---|---|--|---|
| Потенциально опасные участки (общие сводные данные по природным и техногенным опасностям) | Книга в формате WORD с описанием участков опасных участков и объектов - Книга МЧС ГИС карты по опасностям - https://www.ucmfs.mes.kg/ платформы данных по рискам стихийных бедствий - http://geonode.caiaig.kg | Департамент мониторинга и прогнозирования ЧС при МЧС | Ежегодное обновление на основе данных собственных наблюдений и других организаций |



Продолжение таблицы 2. Информация о риске, существующие базы данных

| Виды рисков и опасности | Вид данных / ссылка | Ответственное учреждение / ссылка на базу данных | Периодичность (обновления) |
|---|---|---|--|
| Гидрометеорологические опасности | Отчеты по изучению и карты распространения (бумажная версия) Каталог метеоусловий и событий (бумажная версия) Прогнозы гидрометеоусловий - http://meteo.kg/ | Агентство по гидрометеорологии при МЧС | Постоянное обновление |
| Радиоактивные и токсичные отходы | Кадастр отходов горнорудной промышленности Кыргызстана (бумажная версия) | Минприроды (уточнить) | Нет данных |
| Радиоактивные и токсичные хвостохранилища | База данных по радиоактивным и токсичным хвостохранилищам Кыргызстана с интерактивной картой http://uranium-ca.net | НИЦ Геоприбор, НАН КР | Нет данных |
| Сейсмические опасности и риски | Отчеты по оценке сейсмической опасности. Карты сейсмозонирования, Карты возможных очагов землетрясений, Атлас землетрясений https://seismo.kg/ru/ | Институт сейсмологии НАН КР | Ежегодное обновление |
| Экзогенные геологические опасности | Отчеты по оценке экзогенных (природных) опасностей (бумажная версия), Карта распространения экзогенных геологических опасностей (бумажная версия), Каталог прорывоопасных озер (WORD версия). | Госпредприятие «Геология» при Минприроде | Не систематическое обновление (по мере финансирования) |
| Геодинамика и геориски | Результаты исследований и оценок различных опасностей и рисков: - атлас землетрясений, - каталог оползней отдельных районов, - серии карт по опасным природным процессам, - безопасность школ, - платформа данных по рискам бедствий, - сеть наблюдения за сильными землетрясениями, http://www.caiag.kg/ru/projects-ru | Центрально-Азиатский Институт прикладных Исследований Земли (ЦАИИЗ) | Единовременные исследования |
| Потенциальные пожароопасные объекты | Паспорта объектов по пожарной безопасности (на бумажной основе) | Территориальные подразделения МЧС (части пожарной безопасности) | Ежегодное обновление |



Продолжение таблицы 2. Информация о риске, существующие базы данных

| Виды рисков и опасности | Вид данных / ссылка | Ответственное учреждение / ссылка на базу данных | Периодичность (обновления) |
|-----------------------------|--|---|----------------------------|
| Экологические риски | Перечень объектов с выбросами в окружающую среду, Перечень горнодобывающих предприятий, Перечень потенциально опасных промышленных предприятий, (бумажные версии) | Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора | Постоянное обновление |
| Биологические опасности | Данные мониторинга и оценки ситуации по карантинным (чума, холера, желтая лихорадка) и особо опасным заболеваниям (сибирская язва, бруцеллез, туберкулез, лихорадка Ку и др.). | Департамент профилактики заболеваний и Государственного эпидемиологического надзора Минздрава | Постоянное обновление |
| Гидротехнические сооружения | Информационная система по воде http://www.water.gov.kg | Департамент водного хозяйства при Минсельхозе | Нет данных |

Функционирование ЕСКМП обеспечивает Департамент мониторинга и прогнозирования ЧС при МЧС. В настоящее время в рамках ЕСКМП функционирует Центр сбора и обработки данных, работают территориальные пункты мониторинга, разработан веб-портал данных по мониторингу и прогнозированию бедствий. Все данные МЧС по потенциально опасным участкам постепенно переводятся в электронные базы данных ЕСКМП. Например, создана геопространственная база данных и каталог по оползням, все карты по опасностям переведены в ГИС программы (ArcGIS). На пилотной основе проводится анализ риска с применением различных технологий (ArcGIS, дистанционное зондирование, дистанционное зондирование, и т.д.). Происходит автоматический прием данных наблюдений Кыргызгидромета. При этом необходимо отметить, что работы по переводу имеющихся каталогов и информации в МЧС КР в цифровой формат – в базы данных в рамках ЕСКМП проводятся без установленных стандартных операционных процедур и технических требований к формату информации.

Однако, как указано выше, каждое ведомство, занимающееся мониторингом и прогнозированием стихийных бедствий, ведет свои базы данных и каталоги, которые представлены в различных форматах, в основном на бумажных носителях, и лишь небольшая часть оцифрована или геокодирована. Эти базы данных часто не взаимосвязаны и не используются другими организациями, что бывает вызвано ограничением в доступе. Представители некоторых государственных организаций и органов местного самоуправления не знают об имеющихся в других организациях данных и их содержании.

Прогнозы ДМПЧС предоставляются в первую очередь органам власти и организациям, а не гражданам и широкой общественности. Национальные оценки доводятся до сведения президента, правительства и некоторых министерств. На основе мониторинга и анализа данных ответственные структуры готовят мониторинг и прогноз опасных процессов и явлений на территории КР, областей и двух городов. Эти публикации являются

основополагающими в оценке опасности. Хорошим примером является ЦАИИЗ, который собирает, анализирует и предоставляет различные данные и информацию, например, [Платформу данных по рискам стихийных бедствий в Кыргызской Республики](#), [Платформу для обмена геопространственными данными и картами](#), [Систему хранения сенсорных данных](#), [Сейсмологическую базу данных сильных движений и т.д.](#) [Национальный статистический комитет Кыргызской Республики](#) играет особую роль в сборе, анализе и распространении данных переписи населения, социальных, экономических, экологических и других данных, а также в сборе индикаторов ЦУР для Кыргызской Республики и публикации различных статистических сборников и отчетов, имеющих отношение к снижению риска бедствий и изменению климата в целом.

Далеко не все данные о бедствиях в стране являются открытыми для других национальных и местных учреждений, научных кругов, частного сектора и широкой общественности. Часть информации и данных является секретной. В отношении большинства информации и данных либо отсутствуют нормативные процедуры по предоставлению, либо нет ресурсов и потенциала для обеспечения доступа. Наблюдается тенденция обмена информацией между вовлеченными структурами, что является положительным знаком, а также приверженность правительства цифровой трансформации и открытости государственных данных, включая данные о стихийных бедствиях и их применение для обеспечения устойчивости к стихийным бедствиям. Кыргызская Республика в 2017 году стала членом [Партнерства «Открытое правительство»](#), а в своем [Плане мероприятий на 2018 - 2020 годы](#) страна оптимистично определила 26 обязательств, связанных с прозрачностью, законотворчеством, бюджетированием и аудитом с участием многих заинтересованных сторон, со свободой информации и гражданским пространством, которые включают сектор чрезвычайных ситуаций. Наряду с созданием платформы

открытых данных были определены, собраны и загружены в Информационную систему управления образованием (ИСУО) наборы данных [о безопасности образовательных организаций](#), включая сейсмостойкость и устойчивость к стихийным бедствиям, что позволило обеспечить общественный доступ к информации о безопасности.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Информация о рисках недоступна в формате, необходимом для принятия решений.
- Отсутствует централизованная система данных/информации, и, следовательно, ограничена осведомленность о том, у кого и какие данные об опасности стихийных бедствий имеются.
- Недостаточная системная интеграция существующих баз данных в ключевых учреждениях.
- Отсутствие нормативно-правовых положений и процедур по обмену информацией и данными, технических процедур. Соответственно, обмен данными не является систематическим, он осуществляется по запросу или на индивидуальной основе.
- Ограниченный обмен информацией о рисках между секторами и отсутствие центральной системы информирования о рисках. Кроме того, отсутствует Национальная инфраструктура пространственных данных, которая бы регулировала связь и обмен пространственными данными в стране между ключевыми учреждениями, предоставляющими цифровые данные и геоуслуги.
- Отсутствие единых требований к технической стандартизации данных и баз данных.
- Недостаточный обмен данными и информацией о рисках между секторами.
- Отсутствие формальных требований к информации о рисках и каталогу продуктов/услуг.
- Ограниченный доступ к открытым данным и информации.

- Финансирование этой деятельности недостаточно даже для эксплуатации и содержания существующей инфраструктуры, поэтому расширение спектра услуг и поставка оборудования и инструментов не имеет смысла.
- Недостаточные технические ресурсы и возможности ключевых институтов. Например, сервер данных МЧС о безопасности школ находится в ЦАИИЗ, поскольку у него не было ресурсов.
- Зачастую существует односторонний информационный канал с МЧС, по которому поступает только анализ ситуации. Отсутствие регулярного двустороннего канала связи и обмена информацией и данными.
- Недостаточная заинтересованность в предоставлении анализа данных и решений на основе больших данных/открытых данных/краудсорсинговых данных.

3.3 ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ/КУЛЬТУРА ПОНИМАНИЯ РИСКОВ

Во время интервью представители МЧС и его территориальных подразделений, представители дорожных, транспортных и коммуникационных служб отмечали наличие информации о потенциально опасных участках, которые могут оказать воздействие на их подведомственные объекты. Также интервьюируемые продемонстрировали понимание возможного воздействия бедствий (ЧС) на социально-экономические и экологические аспекты. Представители органов местного самоуправления указали на наличие карт и каталогов опасных участков,

которые разрабатываются совместно с МЧС. Для повышения знаний о рисках, навыков поведения при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций МЧС проводит мероприятия по информированию населения, однако эти меры не систематизированы.

Проводится обучение ответственных за вопросы ГЗ сотрудников государственных и местных органов управления в учебных центрах МЧС, которые имеют необходимую учебную базу.

Однако в Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы, в качестве одной проблем и недостатков в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций указан:

Низкий уровень «культуры безопасности» среди населения и недостаточный уровень подготовки должностных лиц.

В большинстве случаев население однобоко воспринимает «безопасность жизнедеятельности». Население, понимая необходимость защиты жизни и здоровья при чрезвычайных ситуациях природного характера, недооценивает

необходимость проведения превентивных мер, не воспринимает потенциально опасные объекты, технику и процессы как источники чрезвычайных ситуаций и зачастую провоцирует их возникновение.

Недостаточный уровень подготовки должностных лиц, в первую очередь, обусловлен текучестью кадров в государственных органах и органах местного самоуправления, недостаточным финансовым обеспечением для обучения сотрудников органов управления, а также содержания специализированных подразделений либо штатных единиц, предназначенных для организации и ведения Гражданской защиты.

ПРОБЛЕМЫ

- Не проводились специализированные социологические исследования по оценке «культуры понимания риска» или «восприятия риска».
- Государственные органы не имеют стратегии или плана по повышению осведомленности и «культуры понимания риска»

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ: ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРТАЛ ЕСКМП

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРТАЛ ЕСКМП - это единая консолидированная база данных для сбора информации о мониторинге чрезвычайных ситуаций, поступающей от различных специализированных организаций, учреждений и исследовательских учреждений. Общественный портал ЕСКМП предназначен для предоставления прогнозной информации о возникновении опасных природных процессов на территории Кыргызской Республики из единой информационной среды участников ЕСКМП. Это комплексный инструмент геомониторинга и прогнозирования, который позволяет специализированным органам обмениваться ценной информацией, прогнозировать природные опасности и сотрудничать в рамках исследований в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Таким образом, он предоставляет информацию о потенциально опасных природных и техногенных процессах и экологических рисках, дает возможность быстрой оценки сложных чрезвычайных ситуаций и бедствий, а также активизирует координацию, сотрудничество и общее управление рисками бедствий.

Он состоит из двух модулей - это Общественный информационный портал для широкой общественности и Информационная платформа для авторизованных профессиональных пользователей. Портал дает возможности для представления данных об опасности и процессах, пространственных данных об опасных природных явлениях, данных станций наблюдения и мониторинга,

уведомлений о чрезвычайных ситуациях. Общественный информационный портал является важной частью системы, он используется для информирования широкой общественности об опасных природных процессах и чрезвычайных ситуациях. Портал доступен для всех пользователей и содержит информацию, а также каталоги опасностей с информацией о процессах, поведении и процедурах защиты и спасения. Последний управляет всем потоком информации, анализируя поступающие данные и предоставляя на их основе точные прогнозы. Прочие характеристики платформы: карты (в режиме реального времени и карты опасных явлений), встроенные инструменты прогнозирования (предоставление прогнозов по природным условиям), сообщение о чрезвычайных ситуациях, прогнозирование (определение вероятности наступления определенного опасного события, позволяющее пользователям устанавливать пороги прогнозирования для определенных событий или территорий), надлежащее управление и хранение данных, встроенная аналитика (удобный для пользователя анализ внешних и внутренних факторов) и визуализация.

Эта веб-платформа позволяет улучшить координацию и сотрудничество, обеспечить безопасность данных, улучшить анализ опасностей и разработать более эффективные меры по смягчению последствий, повысить эффективность и результативность процессов и мер по реагированию.



Фото: ПРООН Кыргызстан

3.4.1 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В сфере сельского хозяйства на уполномоченный государственный орган (Министерство сельского хозяйства КР) [согласно его положению](#) возложена функция по «определению, оценке и управлению в установленном порядке ветеринарно-санитарными и фитосанитарными риском». Однако нет данных по регламенту и механизму практического исполнения данных задач.

В соответствии с решением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики» базовыми продуктами для оценки уровня продовольственной безопасности определены 9 видов продуктов, это - хлеб и хлебобулочные изделия, картофель, фрукты и ягоды, овощи и бахчевые, сахар, масло растительное, молоко и молочные продукты, мясо и мясные продукты и яйца.

Минэкономики (МЭК) публикует на сайте ежемесячный бюллетень «Сведения о результатах мониторинга розничных цен на основные продовольственные и непродовольственные товары на рынках Кыргызской Республики». Национальный статистический комитет ежеквартально издает «Вестник продовольственной безопасности и бедности Кыргызской Республики», в котором содержится

анализ ситуации с продовольственной безопасностью в стране. В приложениях приводится обзор гидрометеорологических условий в Кыргызской Республике (который составлен на основе данных, предоставленных Кыргызгидрометом), информация о средних розничных ценах на продукты питания, расчеты продовольственного баланса основных продуктов питания, баланса питания в виде энергетической ценности, а также показатели пищевой безопасности.

Минсельхоз и некоторые службы (Гипрозем, Служба водных ресурсов при МСХ КР, Лесная служба при МСХ КР) располагают собственной системой сбора информации и мониторинга. Так, при возникновении вспышек вредителей и эпифитотической угрозы в Департамент химизации, защиты и карантина растений поступает информация, и иницируются необходимые меры по защите и карантину растений.

Департаментом химизации, защиты и карантина растений Министерства сельского хозяйства ежегодно выпускается для широкого круга специалистов и фермеров «Обзор появления и распространения основных вредителей и болезней сельскохозяйственных культур в Кыргызской Республике за текущий год и прогноз их появления в будущий год».

3.4.2 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ВКЛЮЧАЯ ПРОМЫШЛЕННЫЕ АВАРИИ

По данным Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора, и Лесной службы при МСХ КР

при планировании мероприятий на год предварительно расчеты ущерба и потерь от возможных стихийных бедствий не

проводятся. Статистическая форма Национального статистического комитета 1-ЧС, содержит показатель – «общая площадь поврежденных лесных угодий». Вместе с тем по данному показателю очень сложно вывести точную стоимость «общего ущерба лесному хозяйству». Только после случившихся стихийных бедствий подсчитывается ущерб, но при этом, если пострадал лес, считают только потери древесины, а потерю, например продуктивности почвы, и других экосистемных услуг не производят. Отсутствует согласованная методология оценки ущерба и потерь в лесном хозяйстве. Вместе с тем необходимо отметить, что в тех случаях, когда стихийное бедствие затрагивает не только леса, но и состав, а также продуктивность почв, затраты на предотвращение дальнейшего снижения продуктивности почв, такие как меры по

борьбе с эрозией после того, как лес будет поврежден или полностью уничтожен, также должны рассматриваться как часть ущерба и потерь леса.

На сегодняшний день анализ уязвимости в области управления опасными отходами и промышленными авариями проводится лишь на крупных объектах. Анализ рисков бедствий/климатических рисков проводится научно-исследовательскими институтами и гражданским секторами в рамках различных проектов и инициатив, поддерживаемых внешними донорами.

Основную работу по критически важным аспектам и различным опасностям, связанных с промышленными авариями и отходами производства горнодобывающего сектора, картирование ведется в основном в МЧС КР и Министерством природных ресурсов, экологии и технического надзора.

3.4.3 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В секторе здравоохранения отсутствует методологическая основа оценки рисков чрезвычайных ситуаций в секторе здравоохранения и воздействия климата на здоровье человека и т.д. Кыргызстан проводил стратегическую оценку рисков в 2018 году с использованием стратегического инструмента оценки рисков ВОЗ (Strategic Tool for Assessing Risks – STAR). Данная оценка, координируемая ВОЗ, предлагает властям методологию для проведения оценки рисков и в понимании воздействия рисков на здоровье населения как опасностей для всей страны. Результаты оценки и рекомендации необходимо донести до всех заинтересованных сторон. В Кыргызстане землетрясения, оползни, наводнения были определены как события с высоким уровнем риска.

Однако с тех пор работы по утверждению или адаптации данной методологии на национальном уровне не проводились. Сектор здравоохранения до сих пор не имеет стандартизированной и согласованной

методологии проведения оценки рисков чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и влияния климата на здоровье человека. Однако оказание жизненно необходимых услуг по охране репродуктивного здоровья нередко становится недоступным для женщин в условиях ЧС, что автоматически влияет на уровень материнской смертности в стране. Опыт с пандемией показал сбой в оказании услуг по репродуктивному здоровью, и в цепочке поставок была ограничена доступность противозачаточных средств населению в силу того, что возможности здравоохранения были перенаправлены на борьбу с COVID-19, что отражено в отчете по «Оценке готовности стран к обеспечению Минимального комплекса начальных мер по охране репродуктивного здоровья в условиях гуманитарного кризиса в 2021 году».

Во время пандемии участились случаи семейных конфликтов, и насилие в отношении женщин стало серьезной проблемой общественного здравоохранения.

Ежегодно среднее число растет до 1,5% от предыдущего года. Важно отметить, что люди, подвергающиеся насилию, это не однородная группа, имеющая схожие характеристики, поэтому каждый из них может иметь особые нужды и потребности в ходе оказания услуг, в том числе медицинской.

Медицинскими работниками пока еще плохо понимается та важнейшая роль, которую они могут играть в вопросах выявления случаев насилия, оценки состояния, лечения и вмешательства, включая случаи в кризисных ситуациях. Есть огромная проблема в медицинской экспертизе в силу недостаточного потенциала в стране, поскольку они плохо

подготовлены для работы над этой проблемой, так как высшее и среднее медицинское образование не затрагивает эти вопросы в до- и пост-дипломной подготовке. Для того чтобы медицинские работники приняли свою роль в деле смягчения последствий насилия и выполняли соответствующие задачи, необходимо привлечь их внимание к данной проблеме и снабдить их необходимой информацией и инструментами, необходимыми для чувствительного и эффективного реагирования на нужды лиц, подвергшихся насилию как в мирное время, так и во время ЧС.

3.4.4 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Уровень рождаемости в Кыргызстане достаточно высокий, особенно среди сельского и бедного населения. Эта ситуация требует разработки государственной стратегии социальной защиты, которая должна быть направлена на совершенствование системы социальной защиты и обеспечение помощи бедным семьям с целью удержания их уровня жизни и покупательской способности населения на достойном уровне. Особенно остро вопросы социальной поддержки для этих групп населения возникают в случае ЧС. Законодательством в области социальной защиты не регулируется и не рассматривается чрезвычайная ситуация как риск для населения. Понятие «бедствие» как социальные последствия не отражено в нормативной правовой системе социальной защиты.

Важно отметить, что системой социальной защиты не проводится оценка уязвимости населения и готовности объектов социальной инфраструктуры к ЧС. Некоторые меры по обеспечению бесперебойной деятельности в случае ЧС применяются, к примеру установка генератора в случае перебоев электричества для зданий социальной инфраструктуры. Касательно поддержки населения в случае

ЧС есть возможность разработать показатель уязвимости населения к ЧС, который в последствии может быть добавлен в личные досье получателей пособий (социального паспорта) и пенсий. Всемирный банк работает над разработкой такого показателя. Гендерные аспекты недостаточно учитываются в программах социальной защиты населения для повышения устойчивости или реагирования на чрезвычайные ситуации. Этот пробел усугубляется отсутствием дезагрегированных данных с разбивкой по полу, возрасту, касающихся бедности и уязвимости в условиях продолжительного кризиса, а также сложностью сбора данных после стихийного бедствия. Кроме того, женщины и другие уязвимые слои населения, к примеру женщины с инвалидностью, пожилые женщины и т. д., часто исключаются из процессов планирования готовности к рискам, реагирования и восстановления, что ограничивает их активное участие и применение собственного опыта, способствующего преодолению бедствий и повышению устойчивости. Это в большей степени связано с гендерным неравенством и социальными нормами, которые ограничивают полное участие женщин в

в процессах оценки, анализа, подготовки и реагирования на ЧС.

Система социальной защиты не имеет отдельного механизма информирования населения и сотрудников социальной защиты о бедствиях, информации об уязвимости населения и механизме предоставления

социальной защиты во время чрезвычайных ситуаций, в том числе вызванных изменением климата. Кроме того, нет сбора данных об уровне бедности населения и ущербе, нанесенном объектам социальной инфраструктуры.

3.4.5 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ, САНИТАРИИ И ГИГИЕНЫ

Агентство по гидрометеорологии при МЧС КР (Кыргызгидромет) в рамках своей компетенции осуществляет обеспечение органов административного государственного управления энергетических и водохозяйственных структур, МЧС, СМИ и населения предупреждениями о селевой и паводковой опасности, обеспечение гидрологическими прогнозами и информацией о фактической водности рек и притоке воды в водохранилища на основании анализа текущей гидрологической ситуации и оперативного прогноза.

Институт водных проблем и гидроэнергетики национальной Академии Наук КР среди всего прочего занимается мониторингом прорывоопасности высокогорных и селеопасных озер (в сотрудничестве с Департаментом мониторинга и прогнозирования ЧС), создает системы информационного обеспечения для управления водными и земельными ресурсами, разрабатывает научные основы мониторинга водных и гидроэнергетических ресурсов основных речных бассейнов с учетом изменения климата. Госстрой отвечает за

регулирование в области водоснабжения.

В случае ЧС Министерство здравоохранения проводит оценку наличия доступа к безопасной питьевой воде, мест и устройств для мытья рук, наличия и правильного размещения туалетов, душевых, мест сбора бытовых отходов. Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Кыргызской Республики осуществляет мероприятия по мониторингу, контролю, по выявлению, прогнозированию и профилактике возможного влияния инфекционных, паразитарных и неинфекционных заболеваний различной этиологии, биологических, химических, радиационных и других физических факторов на здоровье населения. Санэпидемстанция проводит анализ состояния объектов окружающей среды по показателям безопасности для здоровья, включая отбор проб питьевой воды, почвы, при необходимости - воздуха, контроль за условиями проживания, обеспеченности минимальными стандартами ВСГ, применяемыми при оказании помощи в чрезвычайных ситуациях.

3.4.6 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Проведенная при поддержке ЮНИСЕФ и под руководством Правительства [Оценка безопасности в школьных и дошкольных образовательных учреждениях Кыргызской](#)

[Республики](#) в 2013-2014 годах показала, что большинство зданий общеобразовательных и дошкольных организаций в стране небезопасны и нуждаются в модернизации,

ремонте и реконструкции. Представляется, что в целом по всей стране необходимы меры по повышению безопасности детей школьного и дошкольного возраста, учителей и администрации.

Оценка школьной безопасности также позволила определить и классифицировать все школы и дошкольные образовательные организации на группы высокого, среднего и низкого риска. Онлайн [база данных](#) содержит подробную информацию обо всех изученных 806 дошкольных образовательных организациях и 2.222 школах (всего было изучено 6.781 школьных и дошкольных зданий). Этот ресурс находится в ведении Центрально-Азиатского Института прикладных исследований Земли.

Принимая во внимание высокую уязвимость Кыргызстана к сейсмической опасности, Всемирный банк и Глобальный фонд по уменьшению опасности бедствий и восстановлению (ГФУОБВ) реализовали совместный проект по измерению уровня сейсмического риска по всей стране и его потенциальных финансовых последствий. Эти данные послужат основой для разработки надежной стратегии управления сейсмическими рисками. Отчет включает рекомендации по снижению сейсмического риска для зданий школ и больниц.

[Информационная система управления](#)

3.4.7 ДАННЫЕ И ИНФОРМАЦИЯ О РИСКАХ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Нормативно-правовые акты в области инфраструктуры (дороги, электроснабжение и водоснабжение, градостроительство) в большинстве случаев не устанавливают ответственность уполномоченных государственных органов в проведении оценки риска и информационном управлении. Исключением является законодательство и нормы по строительству, которые устанавливают необходимость инженерно-геологических изысканий на стадии проектирования различных

образованием была разработана для предоставления органам образования возможностей для принятия обоснованных и эффективных решений. Данный инструмент позволяет школам предоставлять подробную оперативную информацию, включая в том числе и дезагрегированные данные по полу, особым потребностям учащихся, что позволяет анализировать текущую ситуацию и отслеживать техническое состояние объектов. Министерство образования и науки Кыргызской Республики (МОН) в 2011 году предложило ввести с 1 по 9 класс курс “Основы безопасности жизнедеятельности” (ОБЖ) в качестве отдельного предмета в Государственном образовательном стандарте. Центр подготовки и переподготовки специалистов гражданской защиты МЧС (ЦППСГЗ) и Кыргызская Академия Образования (КАО) при поддержке ЮНИСЕФ и других партнеров разработали учебные и обучающие печатные и видеоматериалы по СРБ с учетом потребностей детей с особыми потребностями. Однако с 2015 года содержание школьного образования переориентировано на комплексный компетентностный подход, что означает включение СРБ в различные дисциплины, такие как, например, физика, биология, география, обществознание, физкультура.

объектов. В составе изысканий должны быть определены возможные опасные природные процессы, которые могут оказать влияние на проектируемые объекты, и они должны быть устойчивы к их влиянию, либо в проекте должны учитываться меры по их устранению. В рамках [Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике](#) Министерство транспорта и коммуникаций и его подведомственные организации, являются ответственными

организациями по информированию о сходе лавин, активизации опасных процессов, связанных с оползнями и камнепадами, о штормовых предупреждениях, по информации об ухудшении видимости на дорогах из-за сильного тумана и информации о внезапном обрушении зданий и сооружений.

Нормативно-правовые акты в области инфраструктуры (дороги, электроснабжение и водоснабжение, градостроительство) в большинстве случаев не устанавливают ответственность уполномоченных государственных органов в проведении оценки риска и информационном управлении. Исключением является законодательство и нормы по строительству, которые устанавливают необходимость инженерно-геологических изысканий на стадии проектирования различных объектов. В рамках исследований должны быть определены возможные опасные природные процессы, которые могут оказать влияние на проектируемые объекты, и они должны быть устойчивы к их влиянию, либо в проекте должны учитываться меры по их устранению. Кыргызгидромет предоставляет предупреждения и уведомления о сходе лавин для обеспечения безопасности транспорта на лавиноопасных участках дорог. В секторе автомобильного транспорта МТК координирует деятельность и сотрудничает с МЧС КР в области мониторинга стихийных бедствий и катастроф. Департамент дорожного хозяйства готовит ежегодные планы мероприятий, однако оценка проводится визуально или основываясь на исторических данных об участках, подверженных риску. Есть несколько хороших примеров сбора дорожных данных и цифровизации. Азиатский банк развития (АБР) в рамках модернизации участка Бишкек - Кара-Балта (коридор Бишкек - Ош) протяженностью 52 км в пилотном режиме реализовал использование оценки уязвимости к изменению климата. Проектирование и строительство велось таким образом, чтобы новые объекты были максимально устойчивы к изменению климата.

Японское агентство по международному сотрудничеству (JICA) в рамках проекта «Развитие потенциала по предотвращению дорожных катастроф» осуществила комплекс мероприятий, которые прямо или косвенно усилили устойчивость дорожного коридора Бишкек – Ош. Был реализован мониторинг оползней и разработка плана контрмер на 85,5 км дороги Бишкек – Ош. Цифровой кадастр лавин, позволяющий определить места схода лавин на автодорожном коридоре Бишкек - Ош с составлением карты опасности и моделированием подверженности облесению, создает основу для мер по смягчению последствий схода лавин, например, лесовосстановление и облесение лавиноопасных участков.

В секторе гражданской авиации Кыргызаэронавигация и аэропорты организуют метеорологические службы, но сотрудничество с Кыргызгидрометом является недостаточным. Кыргызаэронавигация получает информацию от МЧС КР по телефону или по СМС-оповещению о возникновении различных природных угроз, например, лавин, штормов, наводнений и т.д., но прямой линии связи между этими учреждениями нет. В железнодорожном секторе не проводится оценка рисков, и все, что делается, основано на институциональной памяти и прошлом опыте. В энергетическом секторе методология оценки рисков используется при проектировании каскада рисков. В некоторых местах электростанций установлены датчики, но весь процесс не автоматизирован, как, например, на Саяно-Шушенской ГЭС. Существующая автоматизация аварийных систем устарела, а цифровизация обойдется очень дорого. Существуют инструкции на случай чрезвычайных ситуаций, по которым ежегодно проводится обучение, а также всевозможные сценарии для всех видов аварий. Мероприятия по устранению угроз чрезвычайных ситуаций проводятся местными компаниями за счет средств государственного бюджета.

3.5 РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ Понимания Риска Бедствий

 Общие рекомендации:

Рекомендация 3.1: Совершенствование политики и нормативно-правовой базы по оценке рисков бедствий.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| <p>Провести инвентаризацию и оценку НПА в сфере ГЗ и определить ключевых участников и ответственных в оценке рисков. Информирование ключевых лиц, формирующих политику и принимающих решения о важности оценки множественных рисков, множественных опасностей и множественных секторов с учетом гендерной проблематики. Повышение политической ответственности и финансирование действий по интеграции гендерных аспектов в СРБ.</p> | <p>Необходимо закрепить в НПА компетенции и регламенты проведения оценки риска ключевыми министерствами и ведомствами.</p> | <p>Разработать единый национальный план изучения / мониторинга рисков с установлением ответственности всех вовлеченных государственных органов и научных институтов.</p> |

Рекомендация 3.2: Разработать и утвердить методологии по оценке рисков для различных опасностей.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| <p>Всесторонний обзор методологий оценки множественных рисков, множественных опасностей и множественных секторов (глобальных/региональных), включая информационные системы по рискам, применимые к условиям Кыргызской Республики. Разработка методологий и согласование с заинтересованными сторонами, включающих гендерно ориентированные методики с целью снижения уязвимости разных групп населения в условиях ЧС.</p> | <p>Стандартизация оценки опасности и риска, анализа уязвимости, картирования и т. д. Утверждение методологии и проведение обучения по его использованию.</p> | <p>Провести комплексную оценку национальных рисков, отвечающую потребностям правительства, экономических субъектов, представителей от гражданского общества и граждан. Последующее проведение областных, районных и местных оценок рисков, направленных на повышение устойчивости сообществ к бедствиям и устойчивое развитие в целом.</p> |



Общие рекомендации (продолжение):

Рекомендация 3.3: Повышение знаний и понимания рисков бедствий среди ключевых министерств и ведомств.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|--|--|
| Внедрение в программы обучения сотрудников государственных органов вопросов оценки риска бедствий и планирования с учетом рисков для разных групп населения; повышение институционального и индивидуального потенциала по пониманию гендерных различий и применению гендерно ориентированных методик в целях снижения риска стихийных бедствий. | Поставка и предоставление инструментов и оборудования ИКТ для облегчения процесса оценки рисков. Проведение регулярных тренингов по анализу/оценке рисков бедствий и по планированию развития с учетом рисков бедствий. Разработка руководства по оценке рисков и опасностей, направленного на повышение осведомленности членов сообщества о том, как можно внести свой вклад и участвовать в этом процессе. | Разработка и применение систем стимулирования и планов карьерного роста для ключевого персонала по оценке рисков в соответствующих учреждениях и организациях с целью удержания этих специалистов. |

Рекомендация 3.4: Улучшение интеграции оценок риска бедствий в ключевые сектора.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|---|---|
| Быстрый обзор стратегических документов и нормативно-правовой базы ключевых секторов и определение возможностей для повсеместного включения оценки риска бедствий с помощью технического чек-листа. | Разработать и внедрить программу по информированию ключевого персонала об интеграции оценки риска в отраслевые документы для лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений, а также ключевого персонала соответствующих субъектов СРБ. В соответствии с выводами быстрого обзора инициировать процесс повсеместного включения инклюзивного СРБ и ИК в ключевых секторах. | Обеспечение интеграции оценок риска бедствий в планы социально-экономического развития органов местного самоуправления. |

Рекомендация 3.5: Систематизация и расстановка приоритетов в области управления данными для снижения рисков.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| Картирование источников, поставщиков и пользователей данных о бедствиях с рекомендациями по нормативно-правовому и техническому совершенствованию. | Разработка стандартных операционных процедур по управлению данными (сбор и получение из других источников, защита, анализ, моделирование обеспечения полноты и качества, управление базами данных, передача и т.д.). | Обучение вовлеченных организаций управлению данными. |



Общие рекомендации (продолжение):

Рекомендация 3.6: Обеспечение всестороннего обмена существующими и новыми данными и информацией по рискам.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|--|---|
| <p>Дополнение существующих нормативных основ и регламента обмена данными между участниками оценки риска, Оценка необходимости создания Национальной платформы пространственных данных, т.е. учреждений, услуг, наборов данных, ресурсов и т.д.</p> <p>Всесторонний анализ потенциала использования больших или открытых данных и гражданской науки, т.е. краудсорсинговых данных, для обеспечения устойчивости к бедствиям.</p> | <p>Разработка и внедрение автоматизированных систем обмена данными (прием/передача).</p> <p>Установление сотрудничества с организациями частного сектора и исследовательскими учреждениями, например, с компаниями мобильной связи, и научными кругами - для разработки инновационного подхода к сбору и анализу данных о бедствиях.</p> <p>Организация инновационного конкурса для поиска решений по сбору данных о бедствиях и апробирования лучших решений.</p> | <p>Создание Национальной платформы инфраструктуры пространственных данных и обучение ключевого персонала.</p> <p>Публичное распространение информации о Национальной платформе инфраструктуры пространственных данных и предоставляемых услугах для учреждений, предприятий и граждан.</p> <p>Интеграция инновационных решений в качестве источников данных для ЕКСП.</p> |

Рекомендация 3.7: Развитие технических возможностей управления данными и инструментами ГИС для снижения рисков, т.е. оценка рисков/моделирование/разработка сценариев для секторов, связанных с СРБ.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| <p>Разработка технического плана развития систем управления базами данных.</p> <p>Анализ потенциала ГИС и ресурсов учреждений.</p> | <p>Разработка функционального системного дизайна и инвестиционного плана развития ГИС.</p> <p>Предоставление ГИС-инструментов учреждениям и профессиональное обучение ключевого персонала</p> <p>Пилотирование инновационных технологий по управлению данными, моделированию рисков.</p> | <p>Внедрение ГИС инструментов по моделированию и управлению рисками во все ключевые сектора.</p> |

Рекомендация 3.8: Развитие технических возможностей управления данными и инструментов ГИС для снижения рисков, т.е. оценка рисков/моделирование/разработка сценариев для секторов, связанных с СРБ.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|--|--|
| <p>Проведение исследования для определения уровня понимания риска населением с учетом гендерных, возрастных особенностей и служащими государственных органов.</p> | <p>Разработка стратегии/плана повышения осведомленности населения в гендерном, возрастном разрезе и людей с инвалидностью.</p> | <p>Реализация мер по повышению осведомленности населения с учетом уязвимости отдельных групп</p> |



Специфические рекомендации для секторов:

| Сектор | Специфические рекомендации |
|--|---|
| Сельское хозяйство и продовольственная безопасность | <ul style="list-style-type: none">● Создание системы сбора, мониторинга, анализа информации о рисках бедствий, угроз для оценки воздействия на все сектора сельского хозяйства, с учетом различных сценариев изменения климата и с учетом индивидуальных потребностей разных групп населения.● Обеспечить сбор и анализ основного набора индикаторов в разбивке по полу, возрасту, наличию инвалидности/ограниченных возможностей здоровья и другим соответствующим факторам уязвимости для мониторинга деятельности по снижению рисков, включая рисков гендерного насилия.● Разработать и внедрить доступные для сельских товаропроизводителей каналы распространения и доставки потребителям и информации понятном для конечного пользователя виде.● Обновление на регулярной основе (5-10 лет) агроклиматического районирования Кыргызстана с учетом текущего состояния климата и использования открытых приложений для агроклиматического районирования. |
| Окружающая среда и промышленные аварии | <ul style="list-style-type: none">● Провести обучение специалистов лесного хозяйства по использованию общедоступных данных дистанционного зондирования Земли, климатических данных при оценке рисков бедствий.● Включение гендерной и правозащитной перспектив в разработку, проведение и оценка теоретической и практической подготовки специалистов.● Рассмотрение промышленных отходов и аварий в климатическом профиле страны. |
| Здравоохранение | <ul style="list-style-type: none">● Разработать и утвердить стандартизированную методологию проведения оценки рисков чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, такую как STAR, и влияния климата на здоровье человека с интеграцией гендерной специфики.● Провести (KAP study) оценку осведомленности специализированного (клинического) персонала об оказании целевой помощи лицам, пострадавшим в условиях ЧС, а также пережившим гендерное насилие, знание о многосекторальных процедурах перенаправления и их использование. |
| Социальная защита | <ul style="list-style-type: none">● Разработать методологию оценки и анализа уязвимости населения к ЧС, которая определяет вероятности риска для малообеспеченной семьи и уровень необходимой помощи.● Интеграция гендерного фактора в методологии оценки.● Включить показатель подверженности к бедствиям (пожарам, землетрясениям, засухам, наводнению т.д.) в процесс определения уровня бедности компетентными органами. |
| Водоснабжение, санитария и гигиена | <ul style="list-style-type: none">● Наладить сотрудничество со школами и университетами для подготовки нужных специалистов в области ЧС для сектора и обеспечить их дальнейшее трудоустройство.● Провести оценку осведомленности сотрудников сектора ВСГ по основным вопросам гендерной проблематики и на понимание гендерных, социальных и культурных отношений, что является абсолютно необходимым фактором при разработке стратегий и программ по надлежащему водоснабжению, санитарии и гигиене для пострадавшего населения.● Вовлечь в равной степени женщин и мужчин в принятие решений при разработке и реализации программ по снабжению безопасной и надлежащей водой и обеспечению безопасных и надлежащих санитарно-гигиенических условий в целях снижения риска гендерного насилия. |



Специфические рекомендации для секторов:

| | |
|-----------------------|--|
| Образование | <ul style="list-style-type: none">● Разработать консолидированную методологию оценки структурной безопасности школы и внедрить ее в Комплексный модуль школьной безопасности.● Провести оценку осведомленности сотрудников сектора образования о Кодексах поведения и основных вопросах гендерной проблематики, гендерного насилия, соблюдения прав женщин и прав человека, социальной изоляции (включая знания об организациях, куда пострадавшие могут сообщить о риске и обратиться за помощью; о связях между разработкой программ в секторе образования и снижением риска ГН и т.д.).● Провести оценку готовности образовательных программ о безопасном и этичном реагировании на случаи гендерного насилия, о которых сообщают учащиеся (например, наличие подготовленных социальных работников; стандартные механизмы уведомлений и системы ухода; меры конфиденциальности; осведомленность учащихся о том как и куда сообщать о ГН; порядок расследования и принятия дисциплинарных мер по случаям сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны учебного персонала; и т.п.). |
| Инфраструктура | <ul style="list-style-type: none">● Проведение оценки подверженности и уязвимости инфраструктуры множественным рискам, множественным опасностям с участием многих заинтересованных сторон и внесение корректировок в существующие оценки рисков и опасностей, а также в документы оперативного планирования.● Разработка моделей рисков и планирование сценариев для приоритетных объектов инфраструктуры.● Создание сети спутниковых станций дифференциальной коррекции в аэропортах для мониторинга и контроля глобальных спутниковых навигационных систем, включая поддержку миссий по оказанию гуманитарной помощи в случае повреждения инфраструктуры гражданской авиации в результате катастрофических событий. |



иФото: ПРООН Кыргызстан



ГЛАВА 4. УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ.

Существующие организационно-правовые рамки являются результатом системы, ориентированной преимущественно на готовность и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Данная система является реактивной, направленной на реагирование (проведение аварийно-спасательных работ) в случае возникновения ЧС, при этом аспект устойчивого восстановления недостаточно отражен. Кроме того, законодательные и стратегические рамки различных отраслей не определяют основополагающие роли и обязанности участников СРБ, и это приводит к тому, что различные стратегические и нормативно-правовые документы не содержат комплексные положения по СРБ. Ситуация усугубляется недостаточным обеспечением человеческими, материально-техническими и финансовыми ресурсами. Кроме того, до сих пор не существует

подхода к снижению риска с учетом изменения климата. Необходимо отметить, что риски, которые несет изменение климата, распределяются в обществе неравномерно, ложась огромным бременем на женщин. Именно поэтому такой важный процесс как управление рисками не может не учитывать разные потребности женщин и мужчин. Соответственно, организационно-правовые рамки по СРБ должны быть дополнены и расширены, с включением всех отраслей, а также основываться на рамках устойчивого и жизнестойкого развития, обеспечивающих безопасное развитие Кыргызской Республики, устойчивое к бедствиям и изменению климата. Роли и обязанности ключевых учреждений недостаточно проработаны, как с институциональной, так и с оперативной стороны, при этом отсутствуют некоторые обязанности, оперативные меры, слабо развит внутренний потенциал, не хватает финансовых и других ресурсов.

4.1 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАМКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКОМ БЕДСТВИЙ

4.1.1 Имеющийся потенциал

Законодательные и нормативно-правовые рамки

Законодательная и нормативно-правовая база по СРБ в Кыргызской Республике состоит из набора законодательных решений, т.е. законов, подзаконных актов, правил, процедур и т.д., начиная от чрезвычайных ситуаций и гражданской защиты до других ключевых секторов, включенных в рамочные документы по устойчивости и развитию страны. Первая - более комплексно регулирует данную сферу, прописывая компетенции, роли и обязанности, в то время как последняя содержит правовые нормы только для некоторых межотраслевых аспектов снижения рисков. Законодательные и нормативно-правовые акты, относящиеся к ключевым секторам, представляющим

интерес для данного исследования, анализируются далее в отчете.

[Закон «О гражданской защите»](#), принятый в 2018 году с изменениями и дополнениями в 2019 и 2020 годах, является основой системы СРБ в Кыргызской Республике, регулирует правоотношения, возникающие в области Гражданской защиты населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время, и обеспечивает реализацию единой государственной политики в области гражданской защиты, которая реализуется по территориально-отраслевому принципу. Он регулирует полномочия Правительства Кыргызской Республики и уполномоченного государственного органа в области

гражданской защиты (Министерство чрезвычайных ситуаций КР), обязанности министерств, государственных комитетов и административных ведомств, полномочных представителей Правительства в областях, местных государственных администраций, органов местного самоуправления и организаций, а также права и обязанности населения в области гражданской защиты. Мероприятия по Гражданской защите проводятся в том числе с учетом демографических, гендерных, культурных особенностей различных групп населения, особенностей территорий и степени опасности возникновения чрезвычайных ситуаций. Финансирование мероприятий осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов, а также бюджетов государственных органов, местных государственных администраций и органов местного самоуправления в пределах средств ежегодно утверждаемых бюджетов. Закон не в полной мере отражает современные рамки устойчивого и жизнестойкого развития, не включает устойчивость в качестве обязательного условия для снижения рисков. Восстановление после бедствий вообще не рассматривается как один из этапов цикла снижения риска бедствий.

Национальный план действий по гендерному равенству в КР (2022-2024) включает компонент по гендерному анализу в области в изменении климата и обучения женщин, сообществ, сельских комитетов здоровья вопросам адаптации к изменению климата. [«Положение о порядке взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных организаций и граждан по снижению рисков насилия в отношении женщин и детей в чрезвычайных и кризисных ситуациях»](#) от 22.08.2019 ставит своей целью уменьшить риск насилия и злоупотреблений в случае ЧС, особенно в отношении женщин и девочек, возникающих, в частности из-за того, что при ЧС национальные системы и сообщества, сети социальной поддержки могут не функционировать на должном

уровне.

[Закон «Об обеспечении пожарной безопасности»](#) направлен на защиту жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества от пожаров, определяет основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности и устанавливает общие требования пожарной безопасности к продукции, объектам защиты, в том числе к зданиям и сооружениям, производственным объектам, пожарно-технической продукции, нормам обеспечения пожарной безопасности. Другие, связанные с ним законы - [Закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»](#), [Закон «О государственном материальном резерве»](#) и [Закон «О международной чрезвычайной помощи»](#).

[Закон «О гидрометеорологической деятельности в Кыргызской Республике»](#) регулирует правовое обеспечение функционирования гидрометеорологической сети Кыргызской Республики и согласование норм действующего законодательства с международными правовыми нормами в области гидрометеорологической деятельности. Он определяет порядок разработки и распространения экстренной информации (например, штормовое предупреждение).

Учитывая гендерные аспекты в чрезвычайных ситуациях, Правительство приняло [Положение о порядке межсекторального взаимодействия по предотвращению, пресечению и реагированию на гендерное насилие в условиях чрезвычайных ситуаций](#), которое определяет порядок межсекторального взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики, а также иных организаций и граждан (далее – субъекты межсекторального взаимодействия) по предотвращению, пресечению и реагированию на гендерное насилие в чрезвычайных ситуациях природного,

техногенного, экологического, биолого-социального и конфликтного характера. [Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»](#) устанавливает, что компетенцией местной государственной администрации на территории соответствующего района, среди прочих, является координация и осуществление мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидация их последствий, если содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций является вопросом местного значения. В ходе обсуждений на местном уровне была подчеркнута необходимость повышения эффективности управления рисками на местах с регулированием ответственности местных органов самоуправления как в аспектах смягчения последствий, так и реагирования и ликвидации последствий, а также для более эффективного предоставления финансовых ресурсов, позволяющих им предупреждать бедствия и быстро реагировать на них.

Стратегические рамки

Стратегические рамки системы СРБ в Кыргызской Республике состоят из стратегических и программных документов из различных областей, существует намерение всесторонне внедрить СРБ во все направления развития и секторов, особенно в стратегические и программные документы, принятые в последнее время. Однако этот подход не может быть полностью реализован, учитывая ограничения существующих организационно-правовых рамок.

Видение [Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы \(НСР-2040\)](#) заключается в том, чтобы в 2040 году страна стала сильным, самодостаточным, развитым государством, в центре которого находится человек - как высшая ценность, его жизнь, здоровье, права и свободы и создание наиболее благоприятной для него среды. Стратегия имеет три направления (Человек-семья-общество;

[Земельный кодекс Кыргызской Республики](#) освещает вопросы осуществления прав на земельные участки в случае стихийных бедствий, а [Жилищный кодекс Кыргызской Республики](#) регулирует инженерную защиту на стадии предпроектных работ для обеспечения устойчивости жилых помещений в случае стихийных бедствий, периодический мониторинг системы защиты до трех лет и обеспечение радиационной безопасности. В 2018 году по заказу Госстроя КР в области сейсмостойкого строительства были разработаны следующие строительные нормы и правила, вносящие существенные изменения в асейсмическое строительство: Строительные нормы и правила КР 20-02:2018 «Сейсмостойкое строительство. Нормы проектирования», Строительный кодекс КР 22-01:2018 «Оценка сейсмостойкости существующей застройки», Строительный кодекс КР 31-02:2018: «Проектирование и застройка территорий г. Бишкек, примыкающих к Ысык-Атинскому разлому».

Экономическое благополучие и качество среды для развития; Государственное управление) и приоритетные шаги для среднесрочных целей до 2023 года. СРБ относится к стратегическим направлениям качественной системы образования и науки (в том числе наука и технологии должны помогать предупреждать стихийные бедствия и сохранять экосистемы), охраны окружающей среды, адаптации к изменению климата и СРБ (в рамках мероприятий по охране окружающей среды и адаптации к изменению климата), а также к совершенствованию системы здравоохранения (система службы скорой медицинской помощи). Кроме того, стратегия признает важность АИК для устойчивого развития и призывает к разработке механизмов его вклада в экологическую безопасность.

[Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года](#) направлена на повышение благосостояния граждан путем создания условий для социально-экономического развития, реализации антикризисных мер и формирования основ для достижения долгосрочных целей развития. С точки зрения СРБ, в программе предусмотрены некоторые действия, включая разработку основ климатической политики, усиление мониторинга ИК с использованием национальной климатической статистики и информации, усиление нормативной базы для обеспечения радиационной безопасности и продолжение работ и мер по восстановлению хвостохранилищ. С другой стороны, решение проблемы СРБ в условиях меняющегося климата должно быть комплексным, с учетом будущих угроз и опасностей, с разработкой новых методов прогнозирования и ответных мер. Соответствующие проекты должны быть разработаны в течение следующих пяти лет и, среди прочего, включают рекультивацию объектов, содержащих радиоактивные и токсические отходы, улучшение управления рисками оползней и повышение устойчивости к стихийным бедствиям, в том числе связанным с изменением климата, посредством комплексной оценки и рассмотрения возможностей для снижения риска бедствий.

[Концепция комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы](#) заменяет национальную стратегию СРБ и направлена на повышение уровня защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций для создания условий устойчивого развития страны путем обеспечения модели СРБ, основанной на принципах многостороннего партнерства, анализа и учета рисков в планировании развития, перехода от системы, ориентированной на реагирование, к системе, ориентированной на предупреждение, а также внедрения децентрализованных подходов к управлению снижением рисков путем

четкого разграничения функций центральных и местных органов власти. Эту цель планируется достичь путем реализации комплекса мер и действий в четырех приоритетных направлениях, определенных в соответствии с Сендайской рамочной программой:

- Повышение знаний о риске бедствий.
- Совершенствование организационно-правовых рамок управления риском бедствий.
- Инвестиции в меры по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия.
- Повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования.

Следуя этой концепции, был разработан [четырёхлетний План мероприятий на 2018 - 2022 годы](#) для реализации приоритетных шагов по достижению устойчивости к бедствиям с конкретными действиями в рамках каждого мероприятия. С точки зрения управления рисками на рассматриваемый период можно выделить следующие действия: создание единой системы мониторинга и прогнозирования ЧС, совершенствование положений о гражданской защите, улучшение надзора в области гражданской защиты, разработка механизма регулирования градостроительства с учетом СРБ, разработка и реализация отраслевых и территориальных программ и планов по СРБ, внедрение оценки риска бедствий (ОРБ) в методологию планирования развития, обновление планов социально-экономического развития с учетом аспектов СРБ, обучение ключевых сотрудников органов власти в областях, в местных государственных администрациях, в органах местного самоуправления и др. Параллельно МЧС КР разработало [Перспективный план стратегического развития до 2022 года](#), определяющий приоритетные мероприятия по развитию потенциала вышеуказанного министерства по спасению, защите и помощи, предлагая при этом переориентировать деятельность

от ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций к их предупреждению, повышению готовности к реагированию для снижения риска и применению принципа децентрализации управления и реагирования на чрезвычайные ситуации. Соответственно, приоритеты определены по следующим направлениям: развитие системы мониторинга и прогнозирования опасных природных, техногенных процессов и явлений, предупреждение - как основа защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, готовность к чрезвычайным ситуациям для обеспечения эффективного реагирования, социальная защита работников. До момента проведения обзора было выполнено около 75% мероприятий с наименьшими достижениями в укреплении технического потенциала и ресурсов. В 2022 году была начата подготовка плана на период 2023-2028 годы, основанного на перспективах развития чрезвычайных ситуаций.

Третье национальное сообщение Кыргызской Республики к Рамочной конвенции ООН об изменении климата выделяет чрезвычайные ситуации в отдельный сектор и предусматривает меры по адаптации, а именно: улучшение системы мониторинга и прогнозирования и систем раннего предупреждения населения и организаций для предотвращения человеческих потерь и минимизации ущерба, улучшение строительных норм и правил для обеспечения стойкости инфраструктуры к опасным климатическим явлениям, а также разработка системы страхования климатических рисков. В части смягчения последствий основное внимание уделяется принятию правовых и экономических мер, общественному транспорту, управлению движением, планированию дорожной инфраструктуры и т.д.

Обновленный определяемый на национальном уровне вклад Кыргызской Республики (2021г.) представляет собой план работы в области изменения климата, обозначает направления для низкоуглеродной трансформации до 2030 года, с учетом национальных приоритетов и условий, а также рамок устойчивого и жизнестойкого развития, признавая важность принятия Стратегии низкоуглеродного развития и Национальной адаптационной политики. Снижение рисков чрезвычайных ситуаций, вызванных изменением климата, особенно важно в наиболее уязвимых секторах. Необходимые финансовые ресурсы для реализации адаптационных мер по снижению рисков климатических чрезвычайных ситуаций были оценены в размере 310 миллионов долларов США, из которых треть составляет национальный вклад. В рамках первого этапа реализации НСР 2018 - 2040 на период до 2022 года (Программа «Единство, доверие, созидание») планируется создание Национального адаптационного плана Кыргызской Республики, который будет служить стратегическим подходом в области адаптации к изменению климата. Продолжается процесс подготовки дорожной карты/плана мероприятий, в него будут включены чрезвычайные ситуации, и его завершение планируется к середине 2023 года. Планы по адаптации составляются для трех южных областей (Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской) и следующих четырех приоритетных секторов: чрезвычайные ситуации, здравоохранение, сохранение биоразнообразия, сельское хозяйство и орошение. Эти планы станут основой для разработки 12 пилотных проектов с целью привлечения финансирования для укрепления адаптационного потенциала страны.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Основное внимание существующей системы СРБ в стране сосредоточено на готовности и реагировании, а не на предупреждении существующих и смягчении негативных последствий новых рисков, при этом восстановление практически не учитывается.
- Действующие законодательные, нормативно-правовые и стратегические документы лишь частично охватывают комплексную структуру СРБ, в центре внимания которой находится устойчивость общества и сообществ, а также создание и реализация мер и действий по обеспечению устойчивости к бедствиям и изменению климата.
- Отсутствие нормативной ясности и линий подотчетности, а также четко сформулированных ролей и обязанностей ключевых министерств, а также других государственных органов и структур в СРБ.
- Нормативно-правовые и стратегические документы не обеспечивают всестороннюю интеграцию риска пандемии и биологических опасностей.
- Отсутствие подзаконных актов и процедур для многих ситуаций и секторов, например, совершенствование управления хвостохранилищами.
- Слабая согласованность нормативно-правовых и стратегических документов в различных секторах (часть из которых устарела, а другая часть характеризуется недостаточным внедрением СРБ).
- Существующие нормативно-правовые и стратегические документы по СРБ не учитывают в достаточной степени аспекты изменения климата, что может сделать их неэффективными в долгосрочной перспективе при возможных прогнозах и сценариях изменения климата.
- Недостаток финансовых ресурсов приводит к ухудшению соблюдения нормативно-правовых и стратегических документов.
- Гендерная проблематика очень слабо отражена в нормативно-правовых и стратегических документах по СРБ.

ПРОБЕЛЫ В ПОТЕНЦИАЛЕ

Признавая многие сильные стороны существующих стратегических, законодательных и нормативно-правовых документов, следует отметить некоторые пробелы и проблемы, которые необходимо решить в приоритетном порядке:

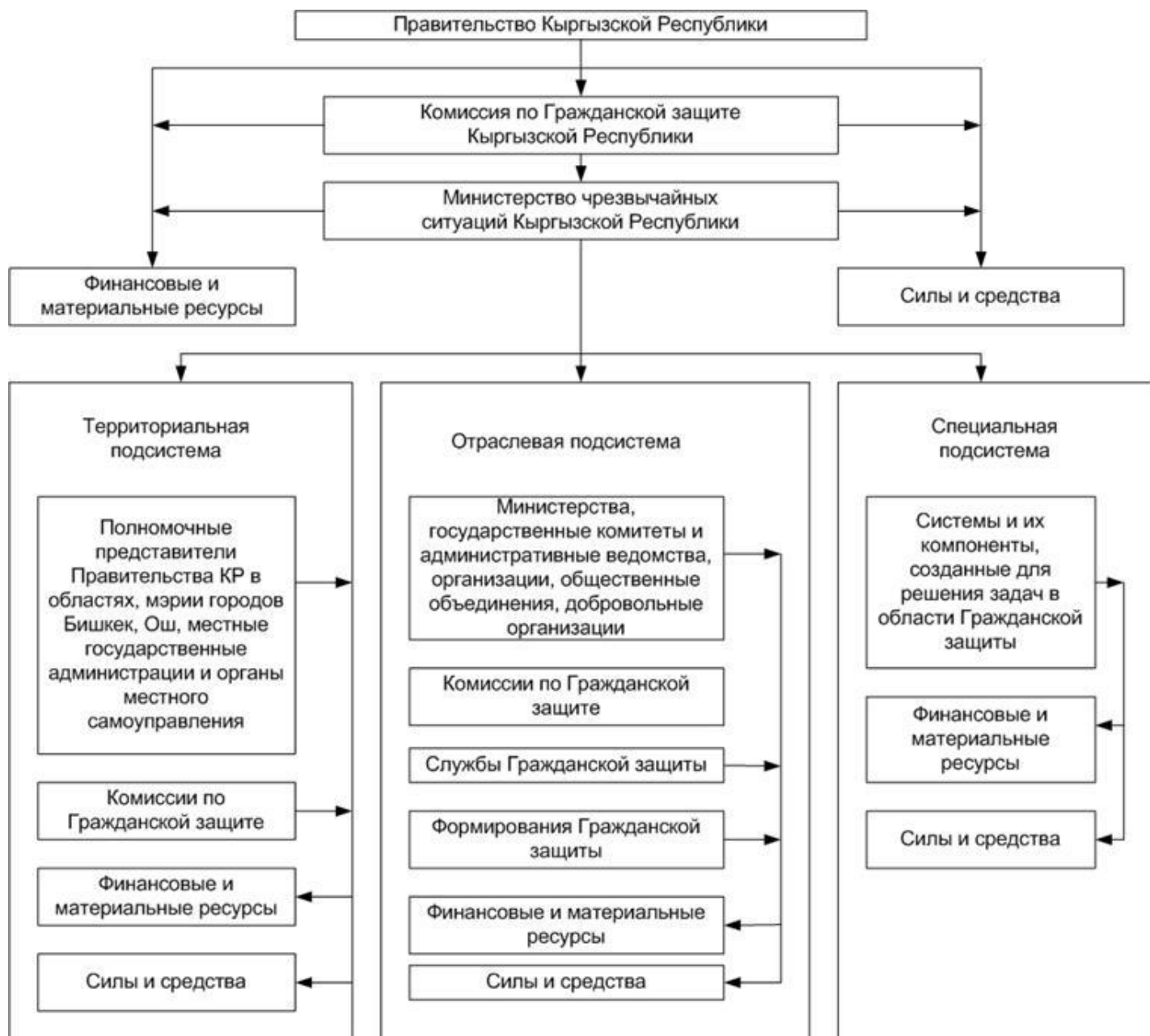
- Закон «О гражданской защите» регулирует только сторону гражданской защиты в комплексной структуре СРБ без более детальной проработки ролей и обязанностей или ресурсов для выполнения функций по снижению рисков бедствий и климатических рисков на протяжении всего цикла СРБ. Кроме того, он предписывает всем структурам более или менее одинаковые роли и обязанности без учета их конкретных полномочий и комплексов мер, а также их ресурсов, потенциала и возможностей.
- Существует мало свидетельств координации между различными секторами и сотрудничества ведомств в ходе разработки и внедрения законодательных, нормативно-правовых и стратегических основ, это касается как национальных программ и стратегий, так и отраслевых документов.
- Оценки рисков и опасностей не применяются комплексно во всех стратегических документах и секторах с целью разработки последовательных политик и планов по снижению рисков и реализации мер.

- Системный риск, а также комплексные бедствия и события с низкой вероятностью и высокими последствиями не упорядочены в процессе снижения риска бедствий.
- Механизмы регистрации ущерба и потерь не позволяют в полной мере оценить негативное воздействие бедствий, также отсутствует практика анализа прошедших бедствий в планировании.
- Субъекты частного сектора не признаны в качестве участников, способствующих повышению устойчивости, а их роли и обязанности, а также потенциал и возможности для СРБ не интегрированы должным образом в организационно-правовые рамки, за исключением обязательств в области гражданской защиты, пожарной безопасности или аналогичных областях.
- Пандемия COVID-19 подчеркнула отсутствие нормативно-правовых решений и профессиональных навыков и ресурсов для смягчения последствий, предупреждения и восстановления после ЧС, вызванных биологическими рисками.

4.2 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ И КООРДИНАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ СРБ

С принятием единой Государственной системы Гражданской защиты (включает в себя предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций) в Кыргызской Республике обязанности распределены между органами государственной власти и органами местного самоуправления, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Соответственно, создается [Государственная служба гражданской защиты](#), состоящая из ключевых областей и основных участников

СРБ, как представлено в Приложении 1, а ее конкретные задачи представлены в Приложении 2. Государственная система Гражданской защиты состоит из территориальной подсистемы, созданной на основе административно-территориальных единиц, отраслевой подсистемы, состоящей из министерств и ведомств, и специальных подсистем, созданных для решения специальных задач в области гражданской защиты, представленных **на схеме на следующей странице.**



Правительство Кыргызской Республики определяет единую государственную политику в области Гражданской защиты с принятием стратегий, политик и программ, разработкой нормативных актов, инициированием научных исследований, реализацией специальных программ, предоставлением финансовых и материальных ресурсов, с принятием решений по управлению стихийными бедствиями, определением процедур обмена информацией и сотрудничества,

определением процедур оценки рисков и ущерба, компенсации и т.д.

Министерства, государственные комитеты и административные ведомства Кыргызской Республики в пределах своих полномочий создают, обучают и готовят внутренние подразделения гражданской защиты, разрабатывают стратегические документы и нормативные акты, разрабатывают и реализуют планы гражданской защиты, создают и координируют работу своих комиссий по

гражданской защите, разрабатывают и реализуют мероприятия по гражданской защите, обеспечивают финансовыми ресурсами, включая финансирование мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и проведению аварийно-спасательных и неотложных работ в чрезвычайных ситуациях, осуществляют различные мероприятия по мониторингу и прогнозированию и т.д. Полномочные **представительства Правительства**

Кыргызской Республики в областях и местные государственные администрации по согласованию с другими ключевыми субъектами создают и координируют работу комиссий по Гражданской защите, принимают решения по ГЗ, реализуют планы по ГЗ, осуществляют на подведомственной территории мероприятия по мониторингу, прогнозированию, оценке риска возникновения чрезвычайных ситуаций и предупреждению чрезвычайных ситуаций, координируют выделение земельных участков для переселения и отселения населения из зон риска, организуют готовность сил реагирования и организуют обучение населения по защите и действиям в чрезвычайных ситуациях, принимают решения об эвакуации пострадавшего населения, обеспечивают своевременное оповещение населения, принимают меры по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и предусматривают в республиканском бюджете средства на гражданскую защиту.

Органы местного самоуправления создают комиссии по гражданской защите и координируют их деятельность, создают, обучают и готовят внутренние формирования гражданской защиты, разрабатывают и реализуют планы гражданской защиты, проводят на подведомственной территории мероприятия по прогнозированию, оценке рисков бедствий и предупреждению чрезвычайных ситуаций, координируют выделение земельных участков для переселения и

отселения населения из зон риска, организуют готовность сил и средств реагирования, организуют информирование и обучение населения, обеспечивают своевременное оповещение населения, принимают меры по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, предусматривают в местном бюджете средства на гражданскую защиту и др. И, наконец, **организации**, как наименьшие субъекты системы гражданской защиты, имеют обязанности, аналогичные вышеуказанным, обеспечивая соблюдение принципа subsidiarity в чрезвычайных ситуациях. В целом, складывается впечатление, что большинство обязанностей ключевых субъектов СРБ лежат в плоскости готовности и реагирования, а не предупреждения и смягчения последствий, а аспекты восстановления не интегрированы в их комплекс обязанностей и обязательств. Ключевым учреждением в институциональной структуре СРБ в Кыргызской Республике является [Министерство чрезвычайных ситуаций \(МЧС КР\)](#), которое является исполнительным государственным органом, ответственным за разработку и реализацию государственной политики, за нормативно-правовое регулирование, а также за надзор и контроль в области гражданской защиты, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС КР осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы и ведомства, специально уполномоченные решать задачи гражданской защиты и задачи по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, во всех регионах страны (города Бишкек и Ош и Баткенская, Чуйская, Иссык-Кульская, Джалал-Абадская, Нарынская, Ошская, Таласская области). В задачи государственного органа входит контроль и (или) содействие службам пожаротушения,

спасательным воинским формированиям, государственной инспекции по маломерным судам, спасательным и поисково-спасательным формированиям, военизированным горноспасательным частям, образовательным, научным, медицинским, санаторно-курортным и другим учреждениям, а также представителям МЧС Кыргызской Республики в международных организациях. В этом смысле МЧС КР предоставляет следующие услуги: испытание специального оборудования шахт, обследование инженерных сооружений с содержанием химически вредных веществ и выдача заключений, подготовка и переподготовка специалистов организаций, в том числе и неправительственных, коммерческих структур и физических лиц в области гражданской защиты, предоставление метеорологической, агрометеорологической и гидрологической информации. Обучение, подготовка, переподготовка, повышение квалификации специалистов по водолазному, водолазно-спасательному делу, организация и проведение подводно-технических, водолазных работ и дайвинга, подготовка и переподготовка специалистов, обучение рабочих, служащих, студентов и учащихся мерам пожарной безопасности и подготовка, переподготовка и повышение квалификации спасателей негосударственных, нештатных аварийно-спасательных формирований.

В рамках своей институциональной структуры МЧС КР имеет несколько департаментов и подведомственных подразделений, включая [Кыргызгидромет](#) и [Департамент по обращению с хвостохранилищами при МЧС КР](#). [Национальная гидрометеорологическая служба Кыргызской Республики \(Кыргызгидромет\)](#) является официально уполномоченным государственным органом, на который Правительством возложена деятельность в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Его задачи

можно резюмировать следующим образом: осуществление мониторинга окружающей природной среды для защиты населения от стихийных гидрометеорологических явлений, предотвращения или снижения ущерба, который может быть ими нанесен, прогнозирование опасных и стихийных гидрометеорологических явлений, выпуск прогнозов погоды, водности рек и притока воды в водохранилища, прогнозов лавинной опасности, агрометеорологических прогнозов, прогнозов высокого и экстремально высокого загрязнения природной среды, установление и развитие международного сотрудничества в области гидрометеорологии и смежных областях, а также мониторинга загрязнения окружающей среды и лавинной безопасности, удовлетворение потребностей населения, государственных органов и отраслей экономики в гидрометеорологической информации и информации о загрязнении природной среды, в том числе об опасных природных гидрометеорологических явлениях.

Департамент по обращению с хвостохранилищами при МЧС КР является подведомственным подразделением министерства, реализует мероприятия по обеспечению безопасности и соблюдению требований безопасности, разрабатывает и осуществляет программы по безопасному обслуживанию объектов, проведению радиоэкологического мониторинга и технического надзора (на балансе Департамента имеется 60 объектов, из них 33 хвостохранилища и 27 горных отвалов с общим объемом 11,54 млн.куб.м.), содержащих радиоактивные и токсичные отходы».

Тем не менее, оба ведомства не имеют функций и задач, закрепленных в нормативных актах, а также возможностей и ресурсов для работы с населением по повышению осведомленности и общему информированию.

Следуя современным тенденциям СРБ,

в рамках МЧС КР создана [Национальная платформа Кыргызской Республики по снижению риска бедствий \(НП по СРБ\)](#) как национальный механизм координации и стратегического руководства в области СРБ, которая является многопрофильной и междисциплинарной, с участием всех заинтересованных сторон, включая государственные органы, частный сектор и гражданское общество. НП по СРБ установила приоритеты в области снижения риска бедствий, укрепления устойчивости населения и территории страны к воздействию бедствий на международном, региональном, национальном и местном уровнях. Деятельность Секретариата включает, среди прочего, содействие согласованию глобальных политик и инициатив, включая мониторинг их реализации, совершенствование организационно-правовых основ СРБ, поддержку межсекторального сотрудничества и координации, поддержку реализации проектных мероприятий и т.д. В портфеле проектов, наряду с сотрудничеством и координацией с МЧС и другими ключевыми структурами, важным является сотрудничество с НПО, направленное на развитие их потенциала и возможностей. Например, Секретариат Национальной платформы по СРБ совместно с Альянсом НПО работал над подготовкой рекомендаций по усилению мер реагирования на COVID-19. При этом деятельность НП СРБ не имеет регулятивной основы и постоянных ресурсов. С другой стороны, складывается общее впечатление, что возможности Национальной платформы по СРБ используются недостаточно, и что при более активной практической работе Национальная платформа по СРБ может играть решающую роль в качестве площадки для продвижения повестки дня по устойчивости к бедствиям в стране. Что касается ключевых отраслевых структур, т.е. министерств, ведомств и органов, то большинство из них описаны в

разделах отчета по секторам, а некоторые из них являются участниками Государственной системы Гражданской защиты, предоставляя определенные услуги в области гражданской защиты (Приложение I), а также играют важную роль в снижении рисков и продвижении повестки дня по устойчивости к изменению климата.

Координация Гражданской защиты обеспечивается за счет созданных механизмов и органов. [Совет Безопасности](#) является конституционным совещательным органом, осуществляющим проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности. Среди прочих функций он рассматривает и представляет соответствующие рекомендации Президенту Кыргызской Республики о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения, рассматривает вопросы прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций.

[Секретариат Совета Безопасности Кыргызской Республики](#), являющийся самостоятельным структурным подразделением Администрации Президента Кыргызской Республики, обеспечивает деятельность Совета Безопасности Кыргызской Республики, готовит предложения Президенту Кыргызской Республики по предупреждению и ликвидации чрезвычайных (кризисных) ситуаций и преодолению их последствий, введению, продлению и отмене чрезвычайного положения, проводит различные анализы процесса реализации внешней и внутренней политики, включая защиту населения и территории государства в чрезвычайных ситуациях. **Комиссию по Гражданской защите Кыргызской Республики** на республиканском уровне возглавляет премьер-министр с министром по ЧС, руководство комиссиями на других уровнях осуществляется следующим образом: на территориальном уровне (области, районы, города, местные общины) руководителями

по Гражданской защите являются главы администраций, главы местных органов власти; на уровнях организаций руководителями по гражданской защите являются руководители организаций, предприятий, филиалов, на территории которых произошла ЧС.

Кыргызская Республика особенно активна как в международном, так и в региональном сотрудничестве по СРБ, причем последнее продвигается через работу расположенного в Алматы [Центра по чрезвычайным ситуациям и снижению риска бедствий \(ЦЧССРСБ\)](#), где Кыргызская Республика является одним из партнеров-учредителей. ЦЧССРСБ – это постоянно действующий межправительственный орган, созданный для обеспечения эффективных механизмов снижения риска возникновения чрезвычайных ситуаций, смягчения их последствий, организации совместного реагирования посредством согласованных мер стран-участниц и стимулирования регионального

и международного сотрудничества. Центр разрабатывает программы по оценке и снижению рисков, координирует взаимные усилия по повышению готовности, повышает безопасность жизнедеятельности населения во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, реализует международные и другие программы в области СРБ, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, готовит [ежедневную оперативную информацию по чрезвычайным ситуациям для Республики Казахстан и Кыргызской Республики](#) с обобщением текущих чрезвычайных ситуаций, прогнозов погоды, а также информации оперативных центров. Центр вел особо активную деятельность во время кризиса пандемии COVID-19, проводя профессиональное обучение и тренинги, а также предоставляя [актуальную информацию о ситуации с распространением пандемии COVID-19 в странах Центральной Азии](#).

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Несмотря на создание единой системы в стране координация между секторами слабая, особенно на этапах предупреждения и смягчения последствий, что приводит к «изолированному подходу» к снижению риска и к слабой координации между государственными и негосударственными субъектами.
- Институциональные механизмы недостаточно проработаны для этапа восстановления, что приводит к отсутствию координации и сотрудничества.
- Планы социально-экономического развития на местном уровне и некоторые отраслевые планы развития не обеспечивают повсеместное включение аспектов и мер СРБ, что влияет на институциональные возможности органов местного самоуправления и других местных субъектов.
- Относительно частые изменения в институциональной структуре СРБ и ИК, в ходе которых целые портфели функций и обязанностей передаются от существующих к вновь созданным учреждениям, могут привести к задержке в исполнении законодательства и реализации компетенций.
- Механизмы координации и линии подотчетности и ответственности в отношении СРБ и ИК не ясны.
- Отсутствие стандартов и механизмов для устойчивого и жизнестойкого развития заинтересованных сторон СРБ на основе их вовлечения.
- Национальная платформа по СРБ не имеет регулятивной основы и не воспринимается заинтересованными

сторонами СРБ как эффективная и действенная площадка для внедрения СРБ в межсекторные области.

- Неэффективная и недейственная институциональная координация и сотрудничество потенциально могут привести к коррупционной практике

в проектных мероприятиях или мерах по реагированию.

- Частный сектор и другие традиционные и нетрадиционные субъекты СРБ недостаточно закреплены в структурах СРБ на национальном и местном уровнях.

ПРОБЕЛЫ В ПОТЕНЦИАЛЕ

- Существующая институциональная структура ориентирована на реагирование, характеризуется недостаточными и нечетко сформулированными обязанностями, включая предупреждение существующих и смягчение негативных последствий новых рисков.
- Низкий уровень информированности ключевых специалистов-практиков по вопросам устойчивости к бедствиям и изменению климата в учреждениях.
- Недостаточное обучение и подготовка профессионального персонала в области гендерной специфики в СРБ и важности учета разной степени уязвимости женщин и мужчин в условиях ЧС.
- Возможности и ресурсы Национальной платформы по СРБ ограничены, что влияет на реализацию существующих и потенциальных новых мероприятий.
- Несмотря на большой потенциал и накопленные знания и опыт, частный сектор не интегрирован в достаточной степени в существующую систему СРБ.
- Недостаточное сотрудничество с бизнес-ассоциациями, торговыми палатами и другими подобными структурами для обеспечения устойчивости инвестиций и бизнеса.
- Слабый потенциал местных администраций в определении приоритетности потребностей в местном развитии и стратегическом планировании с учетом СРБ и явные пробелы в коммуникации.
- Отсутствие достаточных ресурсов и инструментов для снижения риска.
- Трудности с набором и удержанием квалифицированного персонала по различным причинам, например, из-за неэффективной координации, недостаточных механизмов стимулирования, неэффективного карьерного роста и т.д.

4.3.1 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Министерство сельского хозяйства является отраслевой подсистемой Государственной системы Гражданской защиты - общегосударственной системы, элементами которой являются органы управления, силы и средства государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и добровольных организаций

Кыргызской Республики, выполняющей функции по защите населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время.

Основными законами и НПА, регулирующими вопросы продовольственной безопасности являются:

- [Закон о продовольственной безопасности.](#)
- [Положение о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности.](#)
- [Утвержденная структура прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения.](#)
- [Минимальный набор продуктов питания для основных социально-демографических групп населения.](#)
- [Утвержденные среднефизиологические нормы потребления основных продуктов питания для населения.](#)
- [Совет по продовольственной безопасности КР.](#)
- [Закон об обогащении муки.](#)
- [Закон «О профилактике йододефицитных заболеваний».](#)

Мониторинг и анализ эпизоотической ситуации проводится МСХ с привлечением частных ветеринарных служб, пастбищных комитетов, лаборатории Центров ветеринарной диагностики и экспертизы Кыргызского научно-исследовательского института ветеринарной медицины. В соответствии с Планом противоэпизоотических мероприятий из 22 регулируемых болезней животных ведется наблюдение за 10 особо опасными зоонозными болезнями, неполный охват объясняется нехваткой средств. Департамент рыбного хозяйства МСХ осуществляет ихтиопатологический контроль и мониторинг санитарно-эпизоотического состояния водоемов и прудов. Департамент имеет отраслевую наблюдательную сеть.

Департамент химизации, защиты и карантина растений в МСХ осуществляет мониторинг и анализ фитосанитарного риска. Следует отметить, что из-за нехватки финансовых ресурсов и специалистов, по мнению экспертов и руководителей департамента, мониторинг фитосанитарной ситуации проводится с неполным охватом (всего на 10 процентах обследованной территории).

В Кыргызстане функционирует Совет по продовольственной безопасности и питанию, который является высшим совещательным органом для принятия оперативных мер для стабильного и бесперебойного снабжения страны продовольствием и для совершенствования мер в области здорового питания населения республики. Заседания Совета проводятся по мере необходимости. Министерство сельского хозяйства является рабочим органом Совета, т.е. выполняет функции секретариата. Отдел продовольственной безопасности МСХ, единственный по всей стране, координирует действия и курирует вопросы ПБиП.

Примером превентивных мер может служить Постановление Кабинета Министров (КМКР) от 11 марта 2022 года. В соответствии с решением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики» базовыми продуктами для оценки уровня продовольственной безопасности определены 9 видов продуктов, это - хлеб и хлебопродукты, картофель, фрукты и ягоды, овощи и бахчевые, сахар, масло растительное, молоко и молочные продукты, мясо и мясопродукты и яйца.

Согласно Постановлению Кабинета Министров КР №137 от 11 марта 2022 г. «О мерах по обеспечению продовольственной безопасности и поддержки отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей и крестьянских (фермерских) хозяйств в Кыргызской Республике», предусмотрено освобождение от НДС при импорте сельскохозяйственных товаров. Данная мера принята в целях обеспечения и стабилизации рыночных цен на продовольственные товары, а также с целью создания благоприятных условий для эффективной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

4.3.2 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ВКЛЮЧАЯ ПРОМЫШЛЕННЫЕ АВАРИИ)

Устойчивое использование природных ресурсов и охрана окружающей среды является ключевой стратегией снижения рисков стихийных бедствий и адаптации к изменению климата. [Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды»](#) является основополагающим правовым актом в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Среди прочего, в этом законе определены зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, предусмотрены меры по предупреждению чрезвычайных экологических ситуаций и введен принцип взаимопомощи государств в чрезвычайных экологических ситуациях. Кроме того, экологическое страхование, связанное с экологическими бедствиями, авариями и катастрофами, создает основу для финансирования мероприятий по охране окружающей среды за счет средств республиканского и местных бюджетов. Оценка воздействия на окружающую среду является обязательной процедурой и неотъемлемой частью разработки проектной документации на всех стадиях. Отдельного климатического законодательства не существует, но есть несколько законодательных актов, регулирующих различные аспекты ИК. [Закон КР «О ратификации Парижского соглашения по РКИК ООН», подписанного 12 декабря 2015 года в Париже](#), который своим введением в нормативную базу страны закладывает основу для более эффективной реализации действий, связанных с СРБ, предусмотренных в [Статье 8 Парижского соглашения](#), т.е. систем раннего предупреждения, подготовки к чрезвычайным ситуациям. К таким действиям относятся, системы раннего предупреждения, готовность к

чрезвычайным ситуациям, прогрессирующие бедствия, события, которые могут повлечь необратимые и постоянные потери и ущерб, комплексная оценка и управление рисками, механизмы страхования рисков, объединение климатических рисков и другие страховые механизмы, неэкономические потери и устойчивость сообществ, средств к существованию и экосистем, а также интеграция в Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате воздействия изменения климата, что активизирует усилия по обеспечению устойчивости к бедствиям и изменению климата в стране.

Касательно повестки по повышению устойчивости, в 2020 году был создан [Координационный Совет по развитию «зеленой» экономики и изменению климата](#), объединяющий функции двух ранее существовавших комиссий по изменению климата и зеленой экономике и призванный обеспечить комплексное управление планированием, координацией и реализацией мер по изменению климата и развитию зеленой экономики, а также принятие согласованных решений по разработке и эффективной реализации политики развития зеленой экономики и изменения климата на основе согласованных действий государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций и частного сектора.

Эти решения включают как предотвращение изменения климата, так и адаптацию к ним. Управление риском в области промышленных аварий, регламентируются рядом законов. Один из основополагающих [Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»](#), который определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной

безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий и дает ряд определений для промышленных аварий. [Закон Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах»](#) направлен на обеспечение безопасности нынешнего и будущих поколений людей, окружающей среды при обращении с хвостохранилищами и горными отвалами, так как существуют проблемы с урановыми отходами, оставшимися после прошлой добычи и переработки урана, с отходами горнодобывающей промышленности, радиацией и их потенциальным каскадным воздействием в результате стихийных бедствий, важно осветить два соответствующих решения в этом направлении. [Закон «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики»](#) определяет правовые отношения в области обеспечения радиационной безопасности населения и защиты окружающей среды от вредного воздействия источников ионизирующего излучения. Он также определяет компетенции уполномоченных

государственных органов и органов местного самоуправления в области радиационной безопасности, а также разработку реабилитационных программ по приведению хвостохранилищ и горных отвалов, находящихся в ведении уполномоченного государственного органа по чрезвычайным ситуациям, в соответствии с международными критериями радиационной безопасности. Хвостохранилища не обеспечены в должной мере защитой объектов от действия опасных природных процессов, к которым относятся оползни, паводковые и селевые явления, фильтрация, ветровая и поверхностная водная эрозия и т.д. Негативный эффект от этих процессов усиливается из-за колебаний климатических условий и их изменений, которые не учитывались на стадии проектирования защитных мероприятий хвостохранилищ. В результате чего в настоящее время существует потенциально высокий риск возникновения опасных экологических, техногенных и климатических катастроф, в зону возможного влияния которых, кроме территории Кыргызстана, могут попасть участки территорий близлежащих республик: Казахстана, Таджикистана и Узбекистана.

4.3.3 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

[Закон Кыргызской Республики «Об общественном здравоохранении»](#) устанавливает правовые нормы по осуществлению комплексных профилактических мероприятий, направленных на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и своевременное информирование населения, органов местного самоуправления, органов власти и организаций здравоохранения о чрезвычайных ситуациях. После ответных

мер на пандемию COVID-19 в 2020 году в закон были внесены дополнения, регламентирующие [ограничительные меры, к которым относится карантин](#) как мера, направленная на предотвращение распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и чрезвычайных ситуаций. [Программа Правительства Кыргызской Республики по охране здоровья населения и развитию системы здравоохранения](#)

[на 2019-2030 годы «Здоровый человек - процветающая страна»](#), направленная на **определение перечня основных рисков и бедствий в рамках Единой национальной системы оценки и мониторинга рисков, укрепление структурной безопасности больниц и их потенциала и возможностей готовности и реагирования, а также обеспечение эффективного реагирования службы скорой помощи во время бедствий и чрезвычайных ситуаций.**

В 2016 году Кыргызстан провел добровольную внешнюю оценку своей готовности и потенциала реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Эта оценка проводилась в контексте реализации международных медико-санитарных правил (ММСП) договора, подписанного 196 странами, в том числе Кыргызстаном. ММСП (2005г.) обеспечивают международно-правовую основу для защиты людей от эпидемий и других чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения во всех странах мира.

Совместная внешняя оценка основных

возможностей Кыргызстана в области ММСП показала, что Кыргызстан располагает высококачественными услугами общественного здравоохранения и имеет структуры для межсекторального реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения на национальном, региональном и районном уровнях.

Проводится регулярная оценка готовности страны к обеспечению Минимального комплекса начальных мер по охране репродуктивного здоровья в условиях гуманитарного кризиса (2014, 2018 и 2021 гг.). Так, например, готовность сектора здравоохранения к обеспечению доступа к услугам репродуктивного здоровья и прав, предотвращения гендерного насилия, к оказанию неотложной акушерской и неонатальной помощи, к переливанию крови, и как сосредоточить работу на укреплении и формализации координации охраны сексуально-репродуктивного здоровья - как в фазе обеспечения готовности, так и в фазе реагирования.

4.3.4 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

В Кыргызстане существуют комплексные законы, регулирующие социальную защиту. Хотя до сегодняшнего времени не был принят закон или глава в законе, включающая новые задачи и функции социальной защите в чрезвычайных ситуациях. Бедствие - как социальное последствие, не указано в нормативной правовой системе. Тем не менее, в прошлом были задействованы меры социальной защиты по случаю гражданского конфликта в 2010/11 гг. в Оше. Тогда ЮНИСЕФ содействовал Министерству в горизонтальном расширении ежемесячного социального пособия и ежемесячного пособия малообеспеченным семьям имеющим детей. Тогдашние получатели довольствовались повышенным размером пособия, который был профинансирован за счет государственного бюджета. А в

2022 году была принята мера по выплате единовременного пособия пострадавшим в Баткенской области в результате приграничного конфликта.

Служба социальной защиты занимается организацией и проведением оперативных мероприятий по оказанию социальной помощи населению, пострадавшему в результате ЧС, и участвует в работе по уточнению списков пострадавших, выявлению и сопровождению пострадавших семей и детей, предоставляет меры государственной социальной помощи, координацию порядка приема и учета распределения гуманитарной помощи, однако действующим законодательством не прописаны нормы регулирования деятельности системы социальной защиты в случае ЧС.

Социальные работники Службы социального обеспечения входят в состав рабочих оперативных групп по оценке чрезвычайных ситуаций, где они берут на себя задачи по выявлению пострадавших и оценке их потребностей. Хотя Служба

социального обеспечения была создана только несколько лет назад, она еще не полностью сформировалась и не имеет четкие задачи на центральном и местном уровнях государственного управления.

4.3.5 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ, САНИТАРИИ И ГИГИЕНЫ

Система Гражданской защиты КР включает в себя вопросы водоснабжения и санитарии, но вместе с тем вопросы ВСГ, а также водных ресурсов в целом разделены между разными министерствами и ведомствами, что усложняет координацию, разработку единых политик и эффективность СРБ в сфере ВСГ. [Закон Кыргызской Республики «О питьевой воде»](#) определяет, что органы местного самоуправления обладают компетенцией по обеспечению населения питьевой водой в чрезвычайных ситуациях на основе прогнозирования, планирования, информирования и снабжения, а также международного сотрудничества. Согласно закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления, по согласованию с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органами государственного надзора принимают решение о возможности и условиях эксплуатации систем хозяйственно-питьевого водоснабжения в ЧС. Регулирование развития централизованного питьевого водоснабжения, усиление потенциала обслуживающих субъектов, мониторинг, координация в реализации программ развития питьевого водоснабжения выполняется Департаментом развития питьевого водоснабжения и водоотведения при Госстрое КР. В случае ЧС Министерство здравоохранения проводит оценку

наличия доступа к безопасной питьевой воде, мест и устройств для мытья рук, наличия и правильного размещения туалетов, душевых, мест сбора бытовых отходов. Также осуществляет мероприятия по мониторингу, контролю, по выявлению, прогнозированию возможного влияния биологических, химических, радиационных и других физических факторов на здоровье населения, включая отбор проб питьевой воды, почвы, при необходимости воздуха, контроль за условиями проживания, обеспеченности минимальными стандартами ВСГ, применяемыми при оказании помощи в чрезвычайных ситуациях. Ответственность по объектам, находящимся в муниципальной или частной собственности, возложена на самих собственников объектов. Соответственно на объектах питьевого водоснабжения и водоотведения органы местного самоуправления и операторы питьевого водоснабжения обязаны проводить комплекс мероприятий по прогнозированию, предупреждению и ликвидации ЧС.

4.3.6 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Изменение климата, последствия чрезвычайных ситуаций влияют не только на способность детей физически ходить в школу, но и на ряд сопутствующих факторов, таких как здоровье детей, их питание, регистрация в качестве имеющих право на получение бесплатного школьного образования, а также доступ к электричеству для освещения в школе и дома, а также наличие надлежащей инфраструктуры водоснабжения и санитарии в школе.

Закон КР «Об образовании» и Программа развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2040 годы определяет важность безопасности школ и жизнестойкости детей, а также включения вопросов безопасности в школьную программу. В Программе развития образования определены ориентиры для создания эффективной и безопасной учебной среды. На уровне школы директор отвечает за обеспечение безопасности в школьных помещениях, что охватывает все аспекты безопасности без уточнения деталей того, что это означает на практике, чтобы эффективно контролировать и оценивать эффективность управления школой.

Правительство Кыргызстана в 2013 году приняло, а в 2018 году обновило стандарты проектирования школьных зданий, чтобы убедиться, что они соответствуют международным, европейским нормам. В национальных стандартах также предусмотрены положения о создании

доступной среды обитания для людей с ограниченными возможностями и других маломобильных групп населения.

В 2021 году МЧС и МОН разработали и приняли Дорожную карту по снижению риска бедствий в образовательных организациях Кыргызской Республики на 2021-2025 годы. Дорожная карта предусматривает 23 действия, направленных на совершенствование политики и законодательства, на разработку инклюзивных и учитывающих гендерные аспекты учебно-методических материалов по СРБ/АИК, развитие потенциала преподавателей, обучение учащихся и обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям. В частности, МЧС/МОН поручено разработать и утвердить Стандартный План гражданской обороны для школ и дошкольных образовательных организаций; назначить и усилить координаторов по СРБ Министерства образования и науки КР на республиканском, областном и районном уровнях, разработать учебные и учебные материалы по СРБ, в том числе для проведения классных часов, обучить более 100 000 учителей из 1800 школ, включая информацию по инклюзивности и гендерным вопросам, расширить знания и навыки более 900 000 учащихся, расширить возможности более 10 000 преподавателей в области знаний и навыков по СРБ и АИК.

4.3.7 УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ БЕДСТВИЙ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

[Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики \(МТК\)](#) реализует государственную политику и осуществляет управление в сфере автомобильного, железнодорожного, воздушного, электрического и водного транспорта с

целью создания благоприятных условий для развития рынка транспортных услуг, обеспечения сохранности автомобильных дорог и развития дорожно-транспортного комплекса. Министерство отвечает за осуществление перевозок в соответствии

постановлением о Службах гражданской защиты² и может ограничивать или запрещать дальнейшее движение транспортных средств в экстремальных условиях (неблагоприятные погодные и климатические условия, стихийные бедствия, пожар, потеря несущей способности дорог), а также при проведении ремонтных и строительных работ с оповещением через СМИ совместно с уполномоченным органом по обеспечению безопасности дорожного движения. В его структуре некоторые ведомства имеют прямую или косвенную ответственность за СРБ. [Департамент дорожного хозяйства](#) организует работу по ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий на автомобильных дорогах общего пользования и искусственных сооружениях на них в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и информирует пользователей дорог общего пользования о состоянии дорог и дорожных сооружений или условиях движения. [Государственное учреждение «Производственно-инновационный центр» при МТК Кыргызской Республики](#) отвечает за организацию круглосуточной диспетчерской службы по дорожно-транспортной отрасли для координации различных служб при чрезвычайных ситуациях, наблюдение за состоянием участков автомобильных дорог, которые подвержены воздействию стихийных бедствий (сход лавин, сели, оползни и камнепад) и подготовку рекомендаций и проектов по защите дорог от воздействия стихийных бедствий. Цель [Государственного предприятия «Кыргызавтожол» при МТК Кыргызской Республики](#) - выполнение государственного заказа по текущему ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования в обеспечении бесперебойного и безопасного движения автотранспортных средств, а [Дорожный фонд при МТК Кыргызской Республики](#) создан в целях аккумулирования денежных средств для финансирования

проектирования, содержания, ремонта, реконструкции, строительства и развития 18 810 км автомобильных дорог общего пользования. В сфере железнодорожного транспорта государственное предприятие [«Национальная компания «Кыргыз темир жолу» при МТК](#) осуществляет перевозки пассажиров и грузов железнодорожным транспортом и отвечает за эксплуатацию и содержание железнодорожной сети, т.е. 424,6 км магистральных железнодорожных линий, 220 км станционных путей и 66,4 км подъездных путей. Эта сеть разделена на два несвязанных между собой участка: Северный участок (323,4 км) и Южный участок (101,2 км), соединяющих страну с Казахстаном и Узбекистаном. Компетенции, касающиеся снижения риска стихийных бедствий и изменения климата, в действующей нормативной базе не предусмотрены. [Агентство гражданской авиации при МТК Кыргызской Республики](#) осуществляет государственное регулирование и деятельность, обеспечивающую создание благоприятных условий для гражданской авиации, включая безопасность авиации и воздушных судов, качество соответствующих работ и услуг, а также, по решению Президента, использование гражданской авиации в чрезвычайных ситуациях и организацию поисково-спасательных операций. [Государственное предприятие «Кыргызавионавигация»](#) отвечает за обслуживание воздушного движения и предоставление авионавигационных услуг. Его головной офис находится в международном аэропорту «Манас», а филиал - в аэропорту г. Ош, включая центры управления воздушным движением. Оно не обладает компетенциями по СРБ и не имеет профессиональных знаний и ресурсов для этого. [Открытое акционерное общество «Международный аэропорт Манас»](#) отвечает за управление и эксплуатацию 11 аэропортов (5 международных: Бишкек, Ош, Иссык-Куль, Баткен, Каракол, а также 6 областных: Талас, Нарын, Казарман, Джалал-Абад, Караван,

2 <https://tinyurl.com/y7bwpf6c>

Исфана). Его основные усилия направлены на обеспечение безопасности воздушных перевозок и развитие аэропортов, а подход к снижению рисков является реагирующим, т.е. направленным только на реагирование на некоторые опасности или отдельные мероприятия по смягчению последствий.

Министерство цифрового развития Кыргызской Республики (МЦР) реализует государственную политику в области цифровой трансформации и электронного управления, обеспечивая устойчивое развитие в цифровую эпоху, то есть цифровизацию, оказание государственных и муниципальных электронных услуг, электрическую и почтовую связь, радио- и телевидение, кибербезопасность и др. В частности, совместно с государственными органами разрабатывает мобилизационные планы подготовки систем связи к мероприятиям по гражданской обороне, обеспечивая выполнение обязательств, возложенных на операторов электросвязи и службы электросвязи общего пользования в условиях чрезвычайных ситуаций. В рамках постановления о службах Гражданской защиты³ министерство отвечает за службы оповещения и связи.

Министерство энергетики (МЭ) отвечает за разработку и реализацию государственной политики в энергетическом секторе и создало механизмы стимулирования энергоэффективности и энергосбережения, а также использования возобновляемых источников энергии. Оно не имеет непосредственных компетенций в области СРБ, но поддерживает разработку стратегических документов и нормативно-правовой базы по предотвращению изменения климата и адаптации к ИК. Акционерное общество «**Национальная электрическая сеть Кыргызстана**» отвечает за управление и эксплуатацию электросетевого хозяйства, а «**Газпром Кыргызстан**» управляет системой газопроводов в стране.

Третье национальное сообщение Кыргызской Республики в рамках Рамочной

конвенции ООН об изменении климата выделяет чрезвычайные ситуации в отдельный сектор и предусматривает меры по адаптации, а именно: улучшение системы мониторинга и прогнозирования и систем раннего предупреждения для предотвращения человеческих потерь и минимизации ущерба, совершенствование строительных норм и правил для обеспечения устойчивости инфраструктуры и разработку системы страхования климатических рисков. Что касается смягчения последствий, то основное внимание уделяется принятию правовых и экономических мер, управлению дорожным движением и планированию дорожной инфраструктуры. В Основных направлениях развития дорожной отрасли на 2016-2025 годы определены приоритеты и задачи, способствующие повышению устойчивости автомобильных перевозок, к которым относятся: поэтапное реформирование системы управления дорожной отраслью, совершенствование нормативно-правовой базы, новые стандарты и руководящие принципы планирования реконструкции и содержания дорог, улучшение технических возможностей управления и мониторинга дорожного движения, реконструкция и надлежащее содержание международных коридоров, национальных и местных дорог, внедрение системы контроля качества реконструкции и содержания магистральных автомобильных дорог (мобильная инспекция дорог, независимая оценка качества, мониторинг дорожного движения и т.д.).

3 <https://tinyurl.com/2p8behk8>



Фото: ООН Женщины Кыргызстан



Фото: ПРООН Кыргызстан

4.4 РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ СРБ



Общие рекомендации:

Рекомендация 4.1: Трансформация законодательной и нормативно-правовой базы для СРБ в Кыргызской Республике.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Разработка и принятие нормативно-правовых актов по гражданской защите в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства в Кыргызской Республике» от 2021 года. • Подготовка Сборника современных законодательных и нормативно-правовых решений по обеспечению устойчивости к бедствиям с примерами передовой практики в регионе и за его пределами. • Всеобъемлющий функциональный обзор существующей законодательной и нормативно-правовой базы, направленный на изменение структуры системы СРБ, обеспечивая при этом подходы к повышению устойчивости населения с участием всего общества и всего правительства, с рекомендациями и планом мероприятий. В ходе данного обзора необходимо включить различные аспекты снижения риска, например, гендерные аспекты, инклюзивное СРБ и т.д. | <ul style="list-style-type: none"> • Разработка технического чек-листа для включения СРБ и АИК в законодательные и нормативно-правовые документы. • Разработка и внедрение программы по информированию об СРБ и ИК для ключевых юристов-практиков в учреждениях, что позволит создать инклюзивные и согласованные законодательные и нормативно-правовые решения. • Проведение публичных и инклюзивных консультаций по разработке трансформационных законодательных решений по СРБ. • Разработка и принятие нового законодательного акта об СРБ в соответствии с современными условиями и требованиями. • Последующая разработка и принятие соответствующих подзаконных актов, положений и СОП, позволяющих четко распределить роли и обязанности, обеспечить своевременную, эффективную и действенную координацию и сотрудничество, наличие ресурсов и не оставить никого без внимания. • Соответствующие нормативно-правовые изменения или принятие новых законодательных решений и правил в соответствующих отраслях и сферах. • Обеспечение вклада СРБ в разработку законодательства о климатических действиях ИК. | <ul style="list-style-type: none"> • Регулярный мониторинг и обеспечение соблюдения законодательной и нормативно-правовой базы для СРБ. • Создание нормативно-правовых механизмов для сотрудничества с частным сектором в мероприятиях по повышению устойчивости к бедствиям и изменению климата. |



Общие рекомендации:

Рекомендация 4.2: Улучшение национального стратегического планирования СРБ.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Подготовка Плана мероприятий Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики на период 2022 - 2026 гг. Определить необходимость разработки Национальной стратегии по СРБ, направленной на обеспечение устойчивого и жизнестойкого развития Кыргызской Республики. Разработать и реализовать программу по информированию ключевого персонала о стратегическом планировании СРБ для лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений, а также ключевого персонала соответствующих субъектов СРБ. | <ul style="list-style-type: none"> Разработка и реализация Национальной стратегии Кыргызской Республики по СРБ, описывающей подход страны, на основе множественных рисков, множественных опасностей и множественных секторов, к снижению существующих, новых и потенциальных рисков и угроз для населения, с учетом гендерных особенностей различных групп населения и территорий, обеспечивающей устойчивое и жизнестойкое развитие. | <ul style="list-style-type: none"> Регулярный мониторинг и оказание поддержки в реализации Национальной стратегии СРБ с Планом мероприятий. |

Рекомендация 4.3: Улучшение интеграции вопросов СРБ и АИК в отраслевые стратегии, программные документы и документы по планированию.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Всесторонний обзор стратегических, программных документов и документов по планированию и определение возможностей для интеграции вопросов СРБ и АИК путем применения технического чек-листа и Руководства по интеграции СРБ, гендера в СРБ в национальное планирование развития, разработанного Региональным офисом ПРООН в Стамбуле. Разработать и реализовать программу по информированию ключевого персонала об интеграции СРБ в отраслевые документы для лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений, а также ключевого персонала соответствующих субъектов СРБ. | <ul style="list-style-type: none"> Следуя рекомендациям комплексного обзора, инициировать процесс повсеместного включения СРБ и АИК в основные стратегии, программные документы и документы по планированию, используя при этом оценки рисков и опасностей и другие соответствующие документы и инструменты. Разработка и принятие измененных или вновь принятых ключевых стратегий, программных документов и документов по планированию. Обеспечение интеграции СРБ и АИК в планы социально-экономического развития органов местного самоуправления на основе инклюзивного подхода с учетом множественных рисков и множественных секторов. | <ul style="list-style-type: none"> Разработка механизма регулирования градостроительной деятельности с учетом вопросов снижения риска бедствий. Организация, разработка и реализация отраслевых и территориальных программ/планов по СРБ. МЧС возглавить разработку критериев для инструментов скрининга стратегических планов и программ на предмет их устойчивости. |



Общие рекомендации:

Рекомендация 4.3: Улучшение интеграции вопросов СРБ и АИК в отраслевые стратегии, программные документы и документы по планированию.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Адаптация Руководства по интеграции СРБ в национальное планирование развития, разработанного Региональным офисом ПРООН в Стамбуле, для местных планов социально-экономического развития. • Совершенствование и реализация Концепции информационной политики в области гражданской защиты. | <ul style="list-style-type: none"> • Повсеместное включение пандемического риска/био-опасностей в соответствующие стратегии, программные документы и документы по планированию. | <ul style="list-style-type: none"> • Разработка механизма регулирования градостроительной деятельности с учетом вопросов снижения риска бедствий. • Организация, разработка и реализация отраслевых и территориальных программ/планов по СРБ. • МЧС возглавить разработку критериев для инструментов скрининга стратегических планов и программ на предмет их устойчивости. |

Рекомендация 4.4: Развитие институционального потенциала для СРБ в Кыргызской Республике.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Разработка технического задания, назначение и информирование координаторов по повышению устойчивости к бедствиям в ключевых учреждениях и организациях. • Функциональный обзор институциональной структуры СРБ и комплексов мер МЧС и ключевых учреждений и организаций с конкретными рекомендациями по улучшению, согласованными с результатами обзора законодательства и политики. • Интеграция гендерных вопросов в процесс повышения квалификации сотрудников ключевых учреждений. | <ul style="list-style-type: none"> • Информирование лиц, формирующих политику и принимающих решения в ключевых организациях, о повышении устойчивости к бедствиям. • Разработка учебных программ и проведение обучения по повышению устойчивости к бедствиям для ключевых специалистов-практиков в соответствующих учреждениях и организациях. • Разработка и применение стимулирующих мер и планов карьерного роста для ключевого персонала соответствующих учреждений и организаций с целью удержания необходимых специалистов по СРБ. | <ul style="list-style-type: none"> • Последующая трансформация всех субъектов СРБ на национальном и местном уровнях в соответствии с новой законодательной и институциональной структурой. • Усиление надзора и мониторинга снижения риска бедствий и климатических рисков на национальном и местном уровнях. |



Общие рекомендации:

Рекомендация 4.4: Развитие институционального потенциала для СРБ в Кыргызской Республике.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---------------------------|--|--------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Создание основных команд СРБ в ключевых учреждениях и организациях в соответствии с их организационной структурой, направленных на обеспечение более эффективной разработки политики, подготовки и реализации проектов по повышению секторальной и институциональной устойчивости к стихийным бедствиям. • Трансформация ключевых институтов СРБ посредством законодательной реформы с принятием внутренних правил и процедур, точно определяющих комплекс их функций, обязанностей, компетенций, возможностей и ресурсов для снижения рисков стихийных бедствий и изменения климата. • Разработка отраслевых правил и операционных процедур для укрепления сотрудничества и координации между основными заинтересованными сторонами СРБ. • Разработка институционального механизма реагирования на прогрессирующие опасности и угрозы. | |

Рекомендация 4.5: Укрепление ролей и обязанностей других субъектов СРБ.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Обзор положения и деятельности Национальной платформы по СРБ с рекомендациями и планом мероприятий, определяющим ее новое положение в системе СРБ, а также меры и действия по укреплению ее потенциала и предоставлению услуг. | <ul style="list-style-type: none"> • Реализация мероприятий по наращиванию потенциала Секретариата Национальной платформы по СРБ по вопросам повышения устойчивости к бедствиям и изменению климата. | <ul style="list-style-type: none"> • Постоянный вклад в расширение охвата и комплекса мероприятий ЦЧССРБ, направленных на повышение субрегиональной устойчивости. |



Общие рекомендации:

Рекомендация 4.5: Укрепление ролей и обязанностей других субъектов СРБ.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Подготовка лучших национальных, региональных и глобальных практик по вовлечению частного сектора в СРБ с рекомендациями, применимыми к Кыргызской Республике. • Создание внешних служб медицинского обслуживания. | <ul style="list-style-type: none"> • Информирование лиц, формирующих политику и принимающих решения о повышении устойчивости к бедствиям в бизнес-ассоциациях, торговых палатах и других аналогичных организациях частного сектора. • Обеспечение инклюзивного многостороннего подхода при функционировании Национальной платформы по СРБ в качестве национального механизма, обеспечивающего руководство процессом СРБ и являющегося основной площадкой для продвижения вопросов снижения риска бедствий и изменения климата в стране. • Установление партнерства или углубление существующего сотрудничества и взаимодействия с частным сектором/бизнес-ассоциациями /торговыми палатами для комплексного снижения рисков с использованием знаний, опыта и профессиональных квалификаций частного сектора. • Обеспечение регулярной поддержки и вклада в работу и деятельность ЦЧССРБ, включая предоставление ресурсов, реализацию программ и расширение портфеля услуг. | <ul style="list-style-type: none"> • Непрерывная деятельность по повышению устойчивости совместно с предприятиями частного сектора. • Развитие двустороннего, регионального и международного сотрудничества по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. |



Специфические рекомендации для секторов:

| Сектор | Специфические рекомендации |
|--|---|
| <i>Сельское хозяйство и продовольственная безопасность</i> | <ul style="list-style-type: none">• Введение в процесс оценки ЧС понятия "сельскохозяйственная засуха", которое отражает в том числе и снижение урожайности в растениеводстве, продуктивности в животноводстве и лесном хозяйстве по сравнению с предыдущими годами.• Разработка комплексной методики прогнозирования, процедуры проведения анализа и управления рисками бедствий и угроз в секторе продовольственной безопасности.• Анализ и реформирование политик для пресечения дискриминационных практик, затрудняющих участие женщин и других лиц из групп риска в работе сектора Сельское хозяйство и продовольственная безопасность/ПБСХ (как сотрудников, так и/или советников общин). Интеграция мер по снижению риска гендерного насилия/ГН в политику и программы сектора ПБСХ. |
| <i>Окружающая среда и промышленные аварии</i> | <ul style="list-style-type: none">• Разработка нормативно-правовой базы в области СРБ в лесном секторе.• Включение ущерба и потерь экосистемных услуг в процесс оценки при промышленных и экологических авариях• Разработка четкого механизма сбора, анализа и валидации данных по промышленным авариям для анализа существующей ситуации, оценки уязвимости и готовности к ЧС, включая риски, связанные с изменением климата. |
| <i>Здравоохранение</i> | <ul style="list-style-type: none">• Разработка минимальных национальных гуманитарных стандартов для сектора здравоохранения, а также законодательной базы для широкого круга медицинских специалистов, в том числе для привлечения иностранных специалистов и команд при реагировании на ЧС.• Адаптация протоколов и мер реагирования на ГН, обеспечивающих конфиденциальный, гуманный и качественный уход за лицами, пострадавшими от ГН, и предусматривающих перенаправление в соответствующие органы для оказания многосекторальной поддержки.• Проведение обучения сотрудников здравоохранения по Минимальному комплексу начальных мер (МКНМ) с акцентированием на клиническое ведение изнасилования. |
| <i>Социальная защита</i> | <ul style="list-style-type: none">• Разработка перечня социальных услуг и денежных пособий для их предоставления в чрезвычайных ситуациях.• Интеграция гендерных аспектов в систему социальной защиты, реагирующей на ЧС посредством реализации принципов защиты прав человека и эффективного реагирования на бедствия. |



Специфические рекомендации для секторов:

| Сектор | Специфические рекомендации |
|---|--|
| Водоснабжение, санитария и гигиена | <ul style="list-style-type: none">• Разработка стандартов ВСГ в случае ЧС, которые будут отвечать лучшим международным практикам (принимая во внимание Spherestandards).• Создание механизмов для обсуждения (семинары, фокус группы) с целью учета мнений женщин и мужчин в решениях, связанных с конкретным расположением и применением соответствующих технологий для систем водоснабжения и санитарии.• Включение меры профилактики гендерного насилия в политику, стандарты и руководства программ в секторе ВСГ.• Разработка четкого протокола действий в случае ЧС на местном уровне с учетом разных сценариев и возможностей и компетенций всех сторон. |
| Образование | <ul style="list-style-type: none">• Разработка и утверждение Национальной программы комплексной школьной безопасности, охватывающей три основных компонента Системы комплексного подхода к школьной безопасности (КБШ).• Интеграция модулей по обучению СРБ в рамках предметов школьной программы.• Подготовка и проведение обучающего тренинга для государственных служащих, обучающего персонал (включая работников образования, играющих роль «службы экстренного реагирования») и соответствующих членов сообществ по вопросам разработки и реализации образовательных программ, которые снижают риски гендерного насилия/ГН. |
| Инфраструктура | <ul style="list-style-type: none">• Методология выявления национальной критической инфраструктуры и классификации секторов, определение и создание национального реестра критической инфраструктуры.• Создание нормативно-правовых механизмов для сотрудничества с частным сектором в этой области. |



Фото: Управление ООН по правам человека



ГЛАВА 5. ИНВЕСТИЦИИ В СНИЖЕНИЕ РИСКА БЕДСТВИЙ.

Нормативно-правовая база в области инвестиций по снижению риска бедствий

В Республике Кыргызстан меры по планированию и бюджетированию СРБ отражены в основных национальных документах: стратегиях, программах и планах развития страны, а также в законах и нормативно-правовых актах, основные из них представлены ниже:

- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики до 2040 года.
- Программа развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов «Единство. Доверие. Созидание».
- Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года.
- План мероприятий Кабинета Министров КР по реализации Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года.

[Бюджетный Кодекс КР](#) устанавливает основы правового регулирования отношений, возникающих в сфере управления государственными финансами в процессе формирования, рассмотрения, утверждения, уточнения и исполнения республиканского и местных бюджетов, в том числе на мероприятия по СРБ, предупреждение и ликвидацию последствий ЧС, защиту населения и территории от ЧС. В действующем в настоящее время [Законе КР «О Республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозе на 2023-2024 годы»](#) предусмотрено планирование и бюджетирование ключевых отраслей/секторов на мероприятия по СРБ, на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС, на защиту населения и территории от ЧС с вовлечением министерств и ведомств и их подведомственных структур, научных учреждений. Меры СРБ интегрированы в [Концепцию комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы](#). Бюджет Плана мероприятий

по реализации первого этапа данной Концепции на 2018-2022 гг. предусматривает реализацию основных направлений в соответствии с приоритетами Сендайской рамочной программы. Финансирование выделяется из национального и местных бюджетов, а также внебюджетных средств. Согласно финансовому планированию 71% бюджета, рассчитанного на реализацию ключевых мероприятий, приходится на внебюджетные средства, из которых 28% были запланированы Всемирным банком, ПРООН, Европейским банком реконструкции и развития, Немецким банком по развитию и другими донорами. Среди значимых проектов, реализуемых донорами в настоящее время в области СРБ и АИК, можно выделить проекты **Всемирного банка**: «Повышение устойчивости к рискам стихийных бедствий в Кыргызстане», «Интегрированное управление лесными экосистемами КР», «Модернизация гидрометеорологического обслуживания в ЦА», и **Азиатского банка развития** - «Повышение устойчивости водных ресурсов к изменению климата и стихийным бедствиям». Важнейшими приоритетными направлениями национальной инвестиционной политики КР в 2022-2024гг. остаются развитие транспортной системы, энергетической инфраструктуры, а также сельского хозяйства, поддержка экономики, здравоохранение, но не СРБ и АИК, что коррелирует с приоритетами Концепции комплексной защиты населения в области управления основными рисками. МЧС КР, будучи уполномоченным государственным органом исполнительной власти КР, осуществляет единую государственную политику в области Гражданской защиты, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, гидрометеорологии, управления системой государственного материального резерва. Для реализации поставленных задач на уровне государства выделяется бюджет,

последствий стихийных бедствий, на управление силами гражданской защиты и оказание им поддержки.

- аппарат МЧС КР
- подведомственные учреждения МЧС КР (для предупреждения и ликвидации ЧС)
- служба «Сельводзащита» при МЧС КР
- гидрометеорологическая служба

Например, на 2022 год предусмотрены средства в размере 3 009.7 млн сомов, с уменьшением на 264 млн сомов или на 8,1 % относительно утверждённого бюджета 2021 года, по следующим категориям расходов. Кроме того, дополнительно были выделены средства на:

- **специальный счет по предупреждению и ликвидации последствий ЧС** в сумме 100 млн сомов по бюджетным средствам передан в общегосударственные расходы в раздел Государственные программы, мероприятия и выплаты;
- **фонд государственных материальных резервов** в сумме 460,3 млн сомов;
- **государственные инвестиции** в сумме 728,2 млн сомов на первоочередные мероприятия по восстановлению селезащитных сооружений, дамб, автомобильных дорог, мостов, берегоукрепительных работ, инженерных коммуникаций и других объектов взамен разрушенных вследствие чрезвычайных ситуаций и не предусмотренные планом строительства.

Средства на государственные инвестиции выделяются ежегодно, их распределение основано на результатах оценки, проводимой МЧС КР. Однако, существующие потребности, как было подтверждено во время консультаций, намного превосходят

бюджетные возможности.

В Бюджетном Кодексе КР в статье 50 Расходные обязательства Кабинета Министров предусмотрено, что из республиканского бюджета осуществляются расходы на мероприятия, имеющие общегосударственное значение, ответственность по которым полностью возлагается на Кабинет Министров через соответствующие государственные органы управления, включая расходы, предусмотренные законодательством КР. В республиканском бюджете финансирование на предупреждение и ликвидацию ЧС предусмотрено в разделе «Оборона», включающем в себя расходы на мероприятия по гражданской защите и чрезвычайным ситуациям, вопросы обороны, не отнесенные к другим категориям, но **нет отдельного раздела «СРБ, предупреждение и ликвидация последствий ЧС»**, так как это предусмотрено, например, на охрану окружающей среды в отдельном разделе «Охрана окружающей среды». В республиканских бюджетах на общегосударственные расходы, посредством централизованного финансирования отдельно, через министерство финансов (МФ), предусмотрен специальный счет по предупреждению и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций в сумме 100.0 млн сомов, размер которого крайне недостаточен, так как данные средства ежегодно на практике используются в основном не на СРБ и предупреждение ЧС, а на ликвидацию последствий ЧС. Финансирование мер по СРБ, предупреждению и ликвидацию последствий ЧС предусмотрено главным образом на республиканском уровне, через соответствующие министерства и ведомства и практически не предусмотрено на местном уровне и на уровне ОМСУ.

Институциональный и технический потенциал

МЧС КР, другие ключевые министерства и ведомства КР, при разработке и представлении проекта бюджета

для финансирования мер по СРБ, предупреждения и ликвидации последствий ЧС, в качестве обоснования своих

потребностей, не могут использовать в полной мере данные, основанные на финансовом расчете ущерба и убытков. Это связано с тем, что методики финансового расчета не включают всех видов потерь и не охватывают все сектора.

В ежегодных Республиканских бюджетах в предусмотренных расходах по функциональной квалификации: операционные расходы, нефинансовые активы, финансовые активы отсутствует код функциональной квалификации и наименование расходов функций органов государственного управления «СРБ, предупреждение и ликвидация последствий ЧС».

На **областном уровне** должностным лицом, представляющим Президента КР и обеспечивающим эффективность государственного управления, реализацию государственной политики, координацию деятельности территориальных подразделений государственных органов и органов местного самоуправления в пределах соответствующей области является полномочный представитель Президента КР в области (Полномочный представитель), в задачи которого входит и проведение планирования и бюджетирования СРБ на областном уровне. При этом финансирование деятельности 7 полномочных представительств Президента Кыргызской Республики в областях осуществляется, из-за действующей двухуровневой бюджетной системы, за счет республиканского бюджета.

На **районном уровне** исполнительную власть осуществляют местные государственные администрации. Деятельностью местной государственной администрации руководит на принципах единоначалия глава местной государственной администрации, в ответственность которого входит и включение аспектов СРБ в развитие. Вследствие того, что в КР двухуровневая бюджетная система: республиканский и местный бюджеты, на областном и районном уровнях финансирование СРБ, АИК, предупреждения и ликвидации последствий

ЧС практически не осуществляется.

На финансирование фондов развития районов и областей предусмотрено в 2022 г. 2104,9 млн сомов - для финансирования развития и содержания инфраструктуры местного значения, иных мероприятий целевого назначения в целях реализации программ социально-экономического развития регионов, однако из этих средств практически не финансируются мероприятия СРБ и АИК, предупреждения и ликвидации последствий ЧС.

В КР общее количество местных бюджетов городов и айылных аймаков, составляет 484 единицы, однако, хоть они и являются ОМСУ, но практически не предусматривают финансирование мероприятий по СРБ, АИК, предупреждение и ликвидацию последствий ЧС.

В условиях фактически ежегодного дефицита республиканского бюджета и невозможности выделения достаточного финансирования на меры по СРБ, на предупреждение и ликвидацию ЧС, охрану окружающей среды, адаптацию к изменению климата, МЧС КР и другие ключевые министерства и ведомства не в полной мере используют свой потенциал по привлечению инвестиций. Необходима систематическая работа по укреплению взаимодействия и сотрудничества с донорскими агентствами, международными и неправительственными организациями, научными учреждениями и частным сектором для инициирования, разработки и представления проектных предложений, для получения технической и финансовой поддержки (грантовых средств). Отсутствует регулярный анализ эффективности бюджетных расходов, включая сравнительный анализ государственных расходов, направленных на поддержку мероприятий по СРБ в силу различных причин, учитывающих существующие бюджетные правила (нет возможности четко выделить расходы, которые связаны напрямую с СРБ). Нет методологии учетов рисков ЧС при планировании государственного бюджета. Фонд государственных материальных

резервов при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики является одним из главных элементов готовности к кризисам и чрезвычайным ситуациям в сфере продовольственной безопасности. Фонд обеспечивает выполнение заданий, утверждённых Кабинетом Министров Кыргызской Республики в случаях чрезвычайных ситуаций, введения чрезвычайного и военного положения, мобилизации или в военное время Фонд также организует закладки, накопление, хранение, освежение и выпуск материальных ценностей государственного материального резерва.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Финансирование на управление рисками бедствий предусмотрено главным образом на республиканском уровне через соответствующие министерства и ведомства.
- При этом финансирование на управление рисками бедствий в основном осуществляется через МЧС и МПРЭТН, МЗ (по COVID-19) и МСХ. В других ключевых министерствах и ведомствах, таких как МСХ, МТК, ГААСЖКХ и других, практически не предусмотрено целевое финансирование на предупреждение и ликвидацию ЧС/СРБ, АИК.
- В республиканском бюджете не предусмотрено целевое финансирование на предупреждение ЧС, нет специального целевого счета на мероприятия по СРБ и АИК.
- Вследствие того, что в КР двухуровневая бюджетная система: республиканский и местный бюджеты, на областном и районном уровнях финансирование СРБ, АИК, предупреждения и ликвидации последствий ЧС практически не осуществляется.
- В местных бюджетах городов и айылных аймаков практически не

На практике не используются методики оценки, например одобренное МВК КР в 2013 году «Методическое руководство по оценке ущерба, убытков и потребностей по реконструкции и восстановлению от чрезвычайных ситуаций в КР», в котором предусматривается его использование при прогнозировании возможного ущерба, убытков. Данные финансовые оценки возможно использовать для определения размера необходимых денежных средств на процесс восстановления с последующим внесением соответствующих предложений в бюджет.

предусматривается бюджет на СРБ и АИК.

- Стимулирующие (долевые) гранты – денежные средства, предоставляемые из республиканского бюджета исполнительным органам местного самоуправления на проектно-конкурсной основе с долевым участием местных бюджетов и иных привлеченных средств для реализации программ социально-экономического развития территорий, практически не выделяются на мероприятия по СРБ, АИК, на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС.
- Важнейшими приоритетными направлениями инвестиционной политики КР в 2022-2024 годы были и остаются развитие транспортной системы, энергетической инфраструктуры, а также сельского хозяйства, поддержка экономики, здравоохранения, однако СРБ и АИК не являются инвестиционными приоритетами.
- Фонды развития районов и областей созданы для финансирования развития и содержания инфраструктуры местного значения, иных мероприятий целевого назначения в целях реализации

программ социально-экономического развития регионов, однако из этих средств практически не финансируются мероприятия СРБ и АИК, предупреждения и ликвидации последствий ЧС.

- При планировании государственного бюджета не учитываются риски, связанные с ЧС, и те негативные последствия, которые могут быть для различных секторов экономики.

5.1 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Инвестиции в меры по снижению риска бедствий могут одновременно увеличить устойчивое сельскохозяйственное производство и повысить устойчивость нынешнего и будущих поколений через сохранение и воспроизводство ресурсов. Даже при отсутствии стихийных бедствий эти инвестиции могут принести значительные выгоды, например, за счет поощрения домохозяйств к защите существующих активов и созданию новых, а также за счет поощрения предпринимательства и стимулирования инноваций.

Однако отсутствие данных, касающихся инвестиций в снижение риска бедствий для сельскохозяйственных секторов, затрудняет понимание текущего состояния финансирования обязательств в этой области. В структуре расходов государственного бюджета 2022 года по разделам, расходы сельскохозяйственных секторов отдельно не выделены. Общие расходы на 2022 г. по Минсельхозу утверждены в размере, который составляет всего лишь 0,2% от расходов всего бюджета. Следует отметить, что большая часть расходов Минсельхоза связана с поддержанием ирригационной сети для обеспечения поливного земледелия.

Бюджет государственных инвестиций на 2022-2024 годы, предусматривает реализацию следующих инициатив, связанных с СРБ в сельском хозяйстве:

- Обеспечение водной безопасности для повышения устойчивости к изменению климата (при поддержке Всемирного банка)
- Проект устойчивого развития сельского

водоснабжения (при поддержке Всемирного банка около 440 млн сомов)

- Повышение устойчивости водных ресурсов к изменению климата и стихийным бедствиям (при поддержке АБР, около 200 млн сомов)

Несмотря на усилия Правительства и международных доноров, ресурсов, направляемых для снижения рисков сельскохозяйственных бедствий, недостаточно даже для первоочередных мероприятий. Материальные ресурсы (включая лабораторное оборудование, препараты, экипировку, инвентарь) для проведения систематической работы по СРБ крайне ограничены. Знания и навыки персонала недостаточны для систематической оценки и мониторинга потерь и ущерба от бедствий и ЧС, вызванных различными типами опасностей, такими как засуха, мороз, болезни животных и растений в различных сельскохозяйственных секторах (т.е. растениеводство, животноводство, лесное хозяйство, пастбищные угодья).

Отсутствие исторических данных для анализа бедствий в сельскохозяйственном секторе затрудняет обоснование для правительства и заинтересованных сторон частного сектора инвестировать в снижение риска стихийных бедствий и адаптации к изменениям климата в сельском хозяйстве. Нет возможности учитывать исторические данные при планировании в области продовольственной, водной и энергетической безопасности. Негативное влияние на данные процессы оказывает также системная проблема нехватки квалифицированных кадров,

слабые институциональные возможности, не налаженный обмен данными между учреждениями. Все это ограничивает

возможности оценки, планирования и осуществления мероприятий, направленных на СРБ в сельскохозяйственном секторе.

5.2 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ВКЛЮЧАЯ ПРОМЫШЛЕННЫЕ АВАРИИ)

Расходы Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора КР на 2022 год увеличились на 35,9 % относительно утверждённого бюджета 2021 года. Данные расходы представлены двумя функциями: экономические вопросы и охрана окружающей среды. Согласно анализу годового бюджета, расходы по разделу «Охрана окружающей среды» составляют 0,3 % общих расходов республиканского бюджета и 0,1 % ВВП на 2022 год.

[Концепция развития лесной отрасли на период до 2040 года](#) содержит элементы СРБ, сфокусированные на борьбе с вредителями и болезнями леса, профилактике лесных пожаров, а также на восстановлении лесных ресурсов. Однако бюджетные средства на обеспечение пожарной безопасности и закупку средств и материалов по тушению лесных пожаров выделяются по остаточному принципу или вообще не выделяются. Аналогичная ситуация характерна для финансирования мероприятий по борьбе с вредителями и болезнями леса. Это говорит о существенных финансовых ограничениях деятельности по СРБ в лесном секторе.

В области охраны окружающей среды есть доступ к фондам климатического финансирования, таких как **ЗКФ**, **Адаптационный фонд**. Текущая система финансирования лесхозов и поступления от экономической деятельности лесхозов строго регламентируются фискальным законодательством, которое не предусматривает стимулирование повышения эффективности управления лесами. В случае пожаров нет конкретной

инструкции по подсчету ущерба, нанесенного этим стихийным бедствием. Если не находят виновника пожара, то ущерб не взимается.

Снижение риска хвостохранилищ и улучшение социально-экономического положения жителей населенных пунктов, расположенных вблизи хвостохранилищ, является одной из важных задач Кабинета Министров Кыргызской Республики. Для стабилизации ситуации на хвостохранилищах ежегодно из республиканского бюджета выделяются финансовые ресурсы. Однако общие масштабы проблемы не позволяют только собственными силами обеспечить ее решение. Требуется привлечение дополнительных ресурсов. Правительство Кыргызской Республики уже многие годы активно сотрудничает в этом направлении с донорским сообществом, которое оказывает содействие в решении проблемы урановых хвостохранилищ, предоставляет поэтапную помощь в выполнении срочных восстановительных и рекультивационных работ на наиболее опасных участках. Реализованы или реализуются программы и проекты по рекультивации хвостохранилищ. При поддержке Европейского Союза реализован проект «Управление и ремедиация площадок уранового наследия высокого риска в Средней Азии (Майлуу-Суу)», в рамках которого проведена комплексная оценка воздействия на окружающую среду и разработано технико-экономическое обоснование для проведения рекультивационных работ в г. Майлуу-Суу, которые планируются к реализации в рамках грантовых средств Счета экологической

реабилитации урановых наследных объектов в ЦА, под управлением ЕБРР. Во взаимодействии с Государственной корпорацией «Росатом» (Российская Федерация) проведены работы по рекультивации хвостохранилища в п. Каджи-Сай и проводятся работы по рекультивации

хвостохранилищ в п. Мин-Куш в рамках утвержденной Межгосударственной целевой программы ЕврАзЭС «Рекультивация территорий государств-членов ЕврАзЭС, подвергшихся воздействию уранодобывающих производств».

5.3 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Уполномоченный государственный орган - Министерство здравоохранения Кыргызской Республики (МЗ КР). В Положении о МЗ КР отражены некоторые задачи по планированию и бюджетированию СРБ. Расходы по разделу «Здравоохранение» на 2022 год составляют 2,5 % общих расходов республиканского бюджета и 1,1 % ВВП на 2022 год. Общее государственное целевое финансирование для СРБ и соответствие ММСП (международных медико-санитарных правил) не предусмотрено. Предусматриваются бюджетные ассигнования на основные возможности ММСП, такие как борьбу с инфекционными заболеваниями и эпидемиологический надзор, но отдельные аспекты ММСП, такие

как лабораторные услуги, кадровые ресурсы, реагирование на непредвиденные ЧС в области здравоохранения, обеспечиваются в том числе за счет внешнего финансирования и ресурсов доноров.

ММСП 2005г. обязывает государства-участники обеспечить предоставление надлежащего финансирования для реализации возможностей ММСП. В Кыргызстане из-за ограниченных бюджетных ресурсов, приходится полагаться на значительное внешнее финансирование на национальном уровне. Финансирование из бюджета на реагирование на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения выделяется в рамках «Эпидемиологического фонда».

5.4 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Традиционно сложилось, что профильные правительственные учреждения социальной защиты не имеют задачи сокращения рисков бедствия, или им редко приходится играть хоть какую-то роль в СРБ. Однако они обеспечивают устойчивость населения к бедствиям посредством гарантирования финансовой безопасности в штатном режиме. По мнению некоторых экспертов хорошо развитая система социальной защиты, включающая адекватные пособия и качественные социальные услуги, уже гарантирует более высокий уровень

защищенности населения, когда ЧС наступает. Согласно данным ЮНФПА за 2017г. внутренние мигранты составляют 14% населения Кыргызстана. По оценкам, более полутора миллионов граждан Кыргызстана проживают за рубежом. Ежегодно Кыргызстан получает около 2 миллиардов долларов США в виде денежных переводов, что составляет около трети ВВП (Всемирный банк, 2019 год.). Денежные переводы выступают в качестве страховочной сети для их получателей, позволяя ближайшим родственникам мигрантов оставаться в отправляющих

сообществах. Например, если исключить денежные переводы, уровень бедности в Баткенской области может вырасти с 37% до 53.6%.

В Кыргызстане меры по восстановлению и обеспечению безопасности должны предприниматься для всех государственных зданий. Однако учреждения из-за ограниченного бюджета часто не предпринимают необходимые меры по безопасности. Существенную роль играют партнеры по развитию и международные организации, такие как Красный Полумесяц, ПРООН и ЮНИСЕФ. Они вкладывают большие средства в развитие системы

социальной инфраструктуры, которая играет значимую роль при реагировании на ЧС, содействуют проведению реформ и финансируют единовременные выплаты пострадавшим.

На центральном и локальном уровнях не предусмотрен бюджет социальной защиты на чрезвычайные ситуации. Это не позволяет повышать размер пособия и численность социальных услуг при ЧС. Это может проходить только с подачи центрального уровня государственного управления, а именно специальным постановлением Правительства.

5.5 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В ОБЛАСТИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ, САНИТАРИИ И ГИГИЕНЫ

Финансирование инфраструктуры водоснабжения и санитарии и возмещение ее затрат является сложной задачей. Одним из факторов, способствующих дефициту услуг водоснабжения и санитарии в Кыргызстане, является недостаточный уровень инвестиций в сектор ВСГ, последние десятилетия выделение средств из национального бюджета были ниже необходимого уровня. Большинство централизованных систем водоснабжения и канализации были построены в 1970-х и 1980-х годах, главным образом в городах, однако, недостаточное техническое обслуживание и ограниченные капитальные вложения привели к серьезному ухудшению состояния систем водоснабжения и канализации. Превышение срока службы систем водоснабжения и канализации, устаревшее оборудование и техника в сочетании с физическим износом сетей водоснабжения приводят к значительным потерям воды (20-50%), повышают риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и способствуют вторичному загрязнению питьевой воды.

Большинство существующих систем водоснабжения нуждаются в капитальном ремонте. Дефицит бюджета на уровне местных органов власти ограничивает их способность управлять услугами водоснабжения и водоотведения, в то время как вопрос повышения тарифов в Кыргызстане является очень чувствительной социальной проблемой. Государственное финансирование сектора питьевого водоснабжения осуществляется за счет средств республиканского бюджета по статье “Капитальные вложения” для восстановления и строительства объектов питьевого водоснабжения.

В соответствии с законами Кыргызской Республики “О местном самоуправлении” и “О питьевой воде” тарифная ставка на услуги питьевого водоснабжения и водоотведения утверждается органами местного самоуправления (кенешами). Хотя тарифы должны отражать фактическую стоимость услуг водоснабжения и санитарии, обеспечивать доход и устойчивость сектора, эти документы носят исключительно рекомендательный характер. Используя этот

недостаток в регулировании, многие местные органы власти утверждают тарифные ставки на 70-80% ниже фактической стоимости предоставляемых услуг. Такая тарифная политика приводит к финансовой и экономической нестабильности, неопределенности с трудоустройством и снижению технических возможностей

поставщиков услуг, особенно в сельской местности. Почти во всех сельских районах тариф утверждается без тщательного экономического анализа, низкие тарифные ставки приводят операторов водоканалов к трудностям в поддержании услуг и их потенциальному банкротству.

5.6 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

[Дорожная карта по снижению риска бедствий в образовательных организациях Кыргызской Республики на 2021-2025 годы](#) утверждена МЧС КР и Министерством образования и науки КР в 2021 году. Данный документ предусматривает меры в соответствии со всеми 4 приоритетными направлениями Сендайской рамочной программы по СРБ на 2015-2030 гг. На 2021-2025 гг. запланированы 23 мероприятия в целях совершенствования политики и законодательства по созданию и обеспечению гражданской защиты для повышения готовности образовательных организаций к чрезвычайным ситуациям. В 2015 году Кыргызстан присоединился к Всемирной инициативе “Безопасная школа” и обязался сделать все школы безопасными для детей и педагогического персонала, а также продвигать комплексную школьную безопасность (КБШ), направленную на снижение рисков всех опасностей для сектора образования. Комплексная система школьной безопасности направлена на снижение рисков, связанных со всеми опасностями для сектора образования. За последнее десятилетие защитники прав детей объединились, чтобы улучшить равный и безопасный доступ детей к качественному, инклюзивному и комплексному базовому образованию, чтобы отслеживать и оценивать прогресс в реализации инициатив, направленных на снижение рисков стихийных бедствий и

конфликтов, чтобы повысить доступность и доступ к доказательствам, связанным с опасностями, а также для содействия снижению рисков и повышению устойчивости в секторе образования.

Правительство КР приняло программу “Безопасные школы и дошкольные образовательные учреждения в Кыргызской Республике на 2015-2024 годы”, направленную на укрепление или реконструкцию 2878 школьных и дошкольных зданий, на которую потребуется 47,618 млрд сомов⁴ инвестиций. За последние семь лет при поддержке международных организаций было построено около 50 новых школ на месте аварийных, список объектов был определен Правительством КР. Также 40 миллионов долларов в рамках проекта «Повышение устойчивости в Кыргызстане» (ERIK) будут направлены на постройку новых зданий.

Для строительства новых школьных зданий необходимо 25 миллиардов сом, что не включает школы, находящиеся в критическом состоянии. 200 школ включены в план и бюджет Госстроя на строительство и реконструкцию за счет государственного бюджета. Поскольку единовременное выделение указанных средств в государственном бюджете не представляется возможным, Госстрой предлагает расставить приоритеты для зданий школ/дошкольных учреждений в зависимости от их текущей стадии строительства.

⁴ [Программа Правительства Кыргызской Республики “Безопасные школы и дошкольные образовательные организации в Кыргызской Республике на 2015-2024 годы”](#) (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 июля 2015 года № 551) (minjust.gov.kg)

Например, приоритетность завершения строительства зданий с готовностью 70-90%, затем зданий с готовностью 50-70% и далее в порядке убывания.

С 2017 года ЮНИСЕФ совместно с Правительством КР реализует проект, финансируемый Правительством Японии, направленный на интегрирование системы управления СРБ, ориентированной на детей, в национальную политику и программы в области образования и чрезвычайных ситуаций. В рамках этого проекта МОН и МЧС работают совместно над повышением потенциала ответственных национальных учреждений и организаций. Планируется институционализировать и расширить масштабы СРБ в школах, расширить образовательные программы по СРБ, содействовать взаимодействию партнеров на всех уровнях, таким образом развивать потенциал в области безопасных школ и СРБ с учетом интересов детей. Около миллиона детей в Кыргызстане повысят свои знания и навыки по безопасному поведению во время чрезвычайных ситуаций в рамках проекта “Повышение устойчивости детей к рискам бедствий и изменению климата в

Кыргызской Республике”, финансируемого Правительством Японии на общую сумму 4 миллиона долларов США.

В 2018 году Всемирный банк одобрил проект “Повышение устойчивости в Кыргызстане”, предусматривающий инвестиции в размере 12 млн долларов США в повышение безопасности и функциональности школьной инфраструктуры, направленные на соблюдение стандартов безопасности, на применение доступных и экономически эффективных инженерных решений, на развитие преимуществ в области безопасности, а также на минимизацию сбоев в работе образовательных услуг и интеграцию безопасности наряду с функциональными и энергоэффективными мерами для 24 000 детей в 30-40 учебных заведениях. Программа также поддержала создание системы школьного комитета по мониторингу для обеспечения повышения осведомленности общественности и активного участия бенефициаров, платформы координации школьной безопасности и системы управления информацией с участием МЧС, МОН, Госстроя.

5.7 ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Финансовые инвестиции в инфраструктуру являются одним из вызовов для повышения ее устойчивости, учитывая сложный рельеф страны, ускоренное старение и повреждение большинства объектов инфраструктуры из-за внешнего воздействия, интенсивного дорожного движения и климатических условий. По оценкам ЭСКАТО ООН, потребности страны в инфраструктуре являются одними из самых высоких в регионе, и для закрытия этого пробела в период до 2030 года необходимые инвестиции оцениваются в 19% от ВВП в год, при этом наибольшие инвестиции приходятся на транспорт (10%),

за которым следуют энергетика (5%), ИКТ (3%) и другие⁵. В дорожном секторе только 50-55% необходимых инвестиций доступны из бюджета, а большая часть финансирования поступает от международных финансовых институтов. По данным ОЭСР⁶ (2019), стоимость запланированных и реализуемых транспортных проектов составляет 5,5 млрд долларов США в следующей разбивке: железные дороги (48%), автомобильные дороги (46%), аэропорты (4,8%) и интермодальные перевозки (0,3%). Аналогичная ситуация складывается в секторах связи и энергетике, где есть потребности в немедленном развитии

⁵ <https://tinyurl.com/mud8rjxa>

⁶ <https://tinyurl.com/2seyr4np>

и модернизации цифровой экономики и обеспечении энергетической стабильности. Поэтому был запущен инвестиционный цикл, и среди доступных финансовых источников наиболее применимы суверенные заимствования для развития инфраструктуры. Азиатский банк развития (АБР) на период 2018-2022 гг. выделил 652 млн долларов США на транспорт и 450 млн долларов США на энергетику⁷, Всемирный банк поддерживает сектор ИКТ и энергетики⁸, портфель ЕБРР занимает первое место по устойчивой инфраструктуре⁹, в то время как другие международные финансовые институты меньше инвестируют в энергетический и транспортный сектор. Прямые иностранные инвестиции наиболее высоки в добывающих отраслях, например, в горнодобывающей и нефтегазовой, а коммерческие банки направили менее 3% своих кредитов на активы, связанные с инфраструктурой (т.е. транспорт, логистика и ИКТ), а Китай, как двусторонний донор, инвестировал наибольшие суммы в энергетический и транспортный сектор¹⁰. Ситуация в секторе автомобильного транспорта отличается на национальном и местном уровнях. Из 34 082 км дорог 18 810 км находятся на балансе МТК, а 15 272 км - на балансе местных администраций. Министерство не может финансировать и содержать местные дороги, равно как и местные власти не могут финансировать и содержать дороги, находящиеся на балансе министерства. У министерства нет достаточных средств для содержания и развития дорог и мостов, находящихся на его балансе. В соответствии с Концепцией комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы, МТК участвует в подготовке проектных предложений и реализации проектов, направленных на улучшение материально-технического оснащения служб гражданской защиты. В этом

контексте при МТК был создан Дорожный фонд для аккумуляции средств на инвестиционные проекты для автомобильного транспорта из различных источников, начиная от акцизов, сборов за платные дороги, платежей, средств от государственно-частного партнерства и т.д. Деятельность ГП «Кыргызтемиржолу» по эксплуатации и обслуживанию железнодорожной сети финансируется из бюджета, и в доковидные времена его деятельность была стабильной и с получением чистой прибыли, как в 2018 году (6 млн долларов США), так и в 2017 году (6,8 млн долларов США). Тем не менее рассматриваются дополнительные механизмы для привлечения дополнительных инвестиций в железнодорожный сектор, т.е. гранты и кредиты, концессии, частные инвестиции и т.д. Кыргызаэронавигация не имеет бюджетных средств на СРБ, так как ее основной доход - сборы за управление воздушным движением, которые не включают эти мероприятия. Согласно существующей нормативно-правовой базе 50% дохода перечисляется в государственный бюджет, а другая половина используется для покрытия расходов на аэронавигационное обслуживание и его функционирование. ОАО «Международный аэропорт «Манас» финансируется за счет доходов от предоставления аэропортовых услуг, и в доковидный 2019 год его консолидированная чистая прибыль была самой высокой в его истории - более 21 миллиона долларов США, а в 2020 году чистая прибыль составила 6,5 миллионов долларов США¹¹. Однако модернизация и дальнейшее развитие безопасной и надежной работы международного аэропорта «Манас» были поддержаны Японским агентством по международному сотрудничеству (JICA)¹² и ЕБРР¹³. Аналогичная ситуация наблюдается в секторах связи и энергетики, где операторы и акционерные общества не получают поддержки из государственного

7 <https://www.adb.org/countries/kyrgyz-republic/overview>

8 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=KG

9 <https://www.ebrd.com/kyrgyz-republic-data.html>

10 <https://tinyurl.com/y2nn3rev>

11 <http://www.airport.kg/>

12 <https://tinyurl.com/yvwwutc>

13 <https://tinyurl.com/44k7vww4>

бюджета, а основные инвестиции предоставляются Международными финансовыми институтами, банками, частными компаниями или донорами. На уровне стратегических документов Концепция комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы рассматривает развитие страхования риска

бедствий и стимулирование внутренних инвестиций в СРБ, а также развитие системы социальной защиты. Введение страхования риска бедствий должно привести к передаче риска от государства к страховым компаниям и другим организациям, что позволит инвестировать больше средств в предупреждение, смягчение последствий и обеспечение готовности.

5.8 РЕКОМЕНДАЦИИ



Общие рекомендации:

Рекомендация 5.1: Интегрировать результаты оценки и анализа риска бедствий в процесс планирования, бюджетирования и финансирования мер по СРБ.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Провести оценку процесса оценки ущерба от ЧС с точки зрения возможности интегрирования методологии по оценке ущерба и убытков в различных секторах. Всеобъемлющий функциональный обзор существующей нормативно-правовой базы, направленный на изменение системы учета ущерба, потерь и потребностей восстановления после ЧС. Провести сравнительный анализ существующих подходов к оценке ущерба, потерь и потребностей на предмет их приемлемости для Кыргызстана. | <ul style="list-style-type: none"> Разработка технического чек-листа для включения системы учета ущерба, потерь и потребностей восстановления после ЧС Внести изменения в существующие НПА, регламентирующие мониторинг, прогнозирование и сбор информации о бедствиях. Внести соответствующие изменения в процесс сбора информации о ЧС в приоритетных секторах, что будет включать четкие механизмы взаимодействия между различными структурами. | <ul style="list-style-type: none"> Регулярный мониторинг и обеспечение соблюдения нормативно-правовой базы при сборе информации об ущербе, потерях и потребностях восстановления по ЧС. Интегрировать финансовые результаты оценки анализа риска бедствий в процесс бюджетирования различных секторов. |

Рекомендация 5.2: Привлечь инвестиции в область СРБ на всех уровнях.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> По итогам миссии КАДРИ создать межведомственную рабочую группу, с целью определения приоритетных потребностей по СРБ, предупреждению и ликвидации ЧС, охране окружающей среды, адаптации к изменению климата. | <ul style="list-style-type: none"> Проведение донорских конференций с представлением проектных предложений в области СРБ и АИК. Разработка проектных предложений. Интегрирование мер по СРБ и АИК в национальные бюджеты. | <ul style="list-style-type: none"> Регулярный мониторинг и оказание поддержки в реализации мер СРБ. |



Общие рекомендации:

| | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Интегрирование приоритетных направлений СРБ в национальные стратегические документы. • Интегрирование приоритетных направлений СРБ в приоритеты доноров и партнеров по развитию. • Интегрирование гендерных аспектов в СРБ. | <ul style="list-style-type: none"> • Повышение концептуального и практического понимания связи между гендером и СРБ на всех уровнях: политическом, институциональном и на уровне сообществ. | |
|---|--|--|

Рекомендация 5.3: Включить в категории расходов из республиканского бюджета расходы на СРБ и ЧС с целью законодательного закрепления за этими мероприятиями статуса мероприятий, имеющих общегосударственное значение.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Провести информационную работу с министерствами экономики и финансов, другими ключевыми ведомствами по вопросам законодательного закрепления за мероприятиями СРБ и ЧС статуса мероприятий, имеющих общегосударственное значение. | <ul style="list-style-type: none"> • Подготовить обоснование и проработать с министерствами экономики и финансов, другими ключевыми ведомствами вопросы законодательного закрепления за мероприятиями СРБ и ЧС статуса мероприятий, имеющих общегосударственное значение, ответственность по которым возлагается на Кабинет Министров КР через соответствующие государственные органы управления. | <ul style="list-style-type: none"> • Представить в Кабинет Министров КР проект по внесению изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс КР, в статью 50 Расходные обязательства Кабинета Министров посредством включения в категории расходов из республиканского бюджета расходов на СРБ и ЧС по согласованию, с министерствами экономики и финансов, другими ключевыми ведомствами. |

Рекомендация 5.4: Переименовать «Специальный счет по предупреждению и ликвидации последствий ЧС» на «Специальный счет по снижению риска бедствий и ликвидации последствий ЧС» и увеличить его размеры, с целью усиления мер по СРБ и предупреждению ЧС.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Провести информационную работу с министерствами по вопросам переименования предусмотренного «Специального счета по предупреждению и ликвидации последствий ЧС» на «Специальный счет по снижению риска бедствий и ликвидации последствий ЧС» и по вопросам увеличения его размеров. | <ul style="list-style-type: none"> • Подготовить обоснование и проработать с Министерством финансов, другими ключевыми ведомствами вопросы переименования предусмотренного «Специального счета по предупреждению и ликвидации последствий ЧС» на «Специальный счет по снижению риска бедствий и ликвидации последствий ЧС» и вопросы по увеличению его размеров. | <ul style="list-style-type: none"> • Представить в Кабинет Министров КР проект предложения по переименованию предусмотренного «Специального счета по предупреждению и ликвидации последствий ЧС» на «Специальный счет по снижению риска бедствий и ликвидации последствий ЧС» и увеличению его размеров. |



Общие рекомендации:

Рекомендация 5.5: Интегрировать систему финансирования СРБ и АИК на областном и районном уровне и на уровне ОМСУ городов и айылных аймаков.

| Краткосрочная перспектива | Среднесрочная перспектива | Долгосрочная перспектива |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Провести оценку и анализ текущей ситуации, выявить недостатки и пробелы и разработать предложения по реализации комплекса институциональных, организационно-практических, структурных и неструктурных мер, направленных на улучшение планирования, бюджетирования и финансирования СРБ, АИК, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на областном и районном уровне и на уровне ОМСУ городов и айылных аймаков. Внести расходы на «предупреждение и ликвидацию ЧС» на уровне МСУ внести в приоритетные статьи расходов. | <ul style="list-style-type: none"> Организовать и провести во всех 7 областях, городах Бишкек и Ош совместные коллегии с целью обсуждения и принятия решений, направленных на реализацию институциональных, организационно-практических, структурных и неструктурных мер по улучшению планирования, бюджетирования и финансирования СРБ, АИК, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на областном и районном уровне и на уровне ОМСУ городов и айылных аймаков. | <ul style="list-style-type: none"> Полномочным представителям Президента КР в областях, главам местных государственных администраций районов, главам ОМСУ городов и айылных аймаков, при разработке и реализации Планов социально-экономического развития областей, районов, ОМСУ городов и айылных аймаков предусматривать мероприятия по СРБ, АИК, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. |



Специфические рекомендации для секторов:

| Сектор | Специфические рекомендации |
|---|---|
| <i>Сельское хозяйство и продовольственная безопасность</i> | <ul style="list-style-type: none"> Оснастить службы гидрометеорологии агрометеостанциями и другим необходимым оборудованием для модернизации службы и полноценного охвата почвенно-климатических зон земледелия республики, непрерывного мониторинга, анализа и прогнозирования. Разработать и реализовать национальные стратегии в области цифрового сельского хозяйства, как часть национальной инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Утвердить методологические основы управления рисками стихийных бедствий и соответствующий понятийный аппарат в отраслевых программах и планах по СРБ в управления сельским хозяйством и водными ресурсами. |
| <i>Окружающая среда и промышленные аварии</i> | <ul style="list-style-type: none"> Провести мониторинг и оценку реализации всех международных проектов в области снижения риска бедствий в лесном секторе и адаптации к изменению климата. Улучшение материально-технической базы лабораторий и ключевых госорганов по промышленным отходам и авариям посредством привлечения инвестиционных проектов, грантовых средств, увеличения госбюджета, включения статьи расходов по данному направлению. |



Специфические рекомендации для секторов:

| Сектор | Специфические рекомендации |
|---|---|
| Здравоохранение | <ul style="list-style-type: none">● Подготовить аналитическую записку о необходимости бюджетных ассигнований на СРБ, ММСП и о готовности к ЧС в области здравоохранения, а также рассмотреть возможность включения бюджетных ассигнований в бюджет Министерства. |
| Социальная защита | <ul style="list-style-type: none">● Разработать национальную стратегию, план мероприятий с указанием возможных источников финансирования по развитию социальной защиты, реагирующей на бедствия и чрезвычайные ситуации с фокусом на обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирования и восстановления после бедствий.● Создать отдельную бюджетную линию, предназначенную на финансирование мер социальной защиты, направленных на ЧС. |
| Водоснабжение, санитария и гигиена | <ul style="list-style-type: none">● Подготовка резервных фондов и программы субсидий для объектов водной инфраструктуры для повышения устойчивости системы и инклюзивности сообществ.● Расширение участия частного сектора (включая страховые компании) в мероприятиях, направленных на снижение рисков стихийных бедствий и изменения климата. |
| Образование | <ul style="list-style-type: none">● Разработать и принять Государственную бюджетную программу по обеспечению комплексной школьной безопасности● Определить приоритетность роли Министерства образования и науки и Министерства чрезвычайных ситуаций КР, а также широкой общественности, включая уязвимые группы, в разработке школьных проектов и принятии бюджетных решений. |
| Инфраструктура | <ul style="list-style-type: none">● Инициация разработки проектов по повышению устойчивости инфраструктуры для механизма климатического финансирования.● Обеспечение практического применения мер оценки финансовых инвестиций и услуг на предмет учета в них снижения риска бедствий и климатических рисков. |





Фото: ПРООН Кыргызстан



ГЛАВА 6. ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ ПРИ ЧС.

Готовность к бедствиям и реагирование на них лежат в основе Национальной концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы и Закона Кыргызской Республики “О гражданской защите” (2018). Эти документы определяют основными видами деятельности по повышению готовности планирование, проведение учений и тренингов по гражданской защите, установку и функционирование систем оповещения, создание аварийных запасов.

Степень готовности к различным видам чрезвычайных ситуаций существенно отличается от вида опасности в различных ведомствах и на различных уровнях управления. Так, например, на национальном и районном уровнях готовность к реагированию на природные чрезвычайные ситуации намного выше, чем на техногенные.

6.1 АНАЛИЗ ОПАСНОСТИ/РИСКА И РАННЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

В Кыргызстане проводится ряд оценок различных видов опасностей с разным географическим охватом или для разных секторов. Дифференцированная уязвимость различных групп населения (мужчины и женщины, мальчики и девочки, инвалиды, беженцы, мигранты) систематически не измеряется.

Системы раннего предупреждения отслеживают выявленные опасности и оповещают, либо предупреждают о их наступлении или угрозе наступления.

Существующие системы раннего предупреждения/оповещения

В Кыргызстане функционирует ряд систем раннего предупреждения/оповещения о некоторых опасностях.

Возможности отраслевых министерств по сбору, анализу и применению информации об оценке риска сильно различаются между министерствами и ведомствами. Академия наук (Институт сейсмологии) Министерство энергетики, Минтранс, Центр Карантинных и особо опасных инфекций Минздрава, Служба водных ресурсов при МСХ КР, Ветеринарная служба и фитосанитарная служба МСХ КР, располагают потенциалом позволяющим считать Службу раннего предупреждения функционирующей для отдельных видов опасностей.

Главные компоненты — информация, помещения, оборудование и персонал, нуждаются в дальнейшем развитии. Существующий потенциал достаточен для реагирования на ЧС ограниченного масштаба, но в целом, нет прочного операционного фундамента для эффективной и скоординированной межведомственной реакции на масштабные события, начиная с уровня районной ЧС.

Кроме Кыргызгидромета, МЧС КР, к числу наиболее развитых систем, связывающих выявление и оценку опасности с показателями их интенсивности и прогнозными характеристиками, можно выделить Институт сейсмологии, МСХ, Минздрав.

Институт сейсмологии Национальной Академии наук выполняет функции Национальной сейсмологической службы. Участвует в разработке нормативных документов по сейсмостойкому строительству и законов, направленных на защиту населения и территорий от природных катастроф. Сеть сейсмического мониторинга включает 17 сейсмических станций сети «KRNET» (Кыргызская национальная сеть мониторинга), 5 геомагнитных, 4 гидрогеохимических и 4 гидродинамических станций.

Институтом проводится круглосуточный сбор, обработка и анализ данных пунктов наблюдений, оценивается текущая сейсмическая опасность. Существует экспертный Совет по прогнозу. В случае ощутимых землетрясений в оперативном порядке осуществляются действия по передаче оперативной информации МЧС КР и представители МЧС КР участвуют в оценке технического состояния зданий и сооружений в эпицентральной зоне землетрясения.

Мониторинг и анализ эпизоотической ситуации проводит МСХ с привлечением частных ветеринарных служб, пастбищ, комитетов, лабораторий Центров ветеринарной диагностики и экспертизы Кыргызского научно-исследовательского института ветеринарной медицины. В соответствии с Планом противоэпизоотических мероприятий из 22 регулируемых болезней животных ведется наблюдение за 10 особо опасными зоонозными болезнями, их неполный охват объясняется нехваткой средств. Научно-исследовательский институт ветеринарной медицины отслеживает случайную выборку только по двум заболеваниям - бруцеллезу и эхинококкозу (Научно-исследовательский институт ветеринарной медицины, 2014). В зависимости от степени распространения болезней животных координация противоэпизоотических мероприятий осуществляется комиссиями по чрезвычайным ситуациям на районном и региональном уровнях.

Минздравом Кыргызской Республики осуществляется эпидемиологический надзор за 38 инфекционными и паразитарными заболеваниями. Эпидемиологический надзор осуществляется за инфекционными заболеваниями по выявленным случаям, регистрация заболеваемости идет в реальном времени, имеется электронная база. В Кыргызстане выявлены и отслеживаются природные очаги таких инфекций как сибирская язва, чума, арбовирусные и другие карантинные и особо опасные инфекции.

Нормативно-правовая база и институциональные рамки систем раннего предупреждения/оповещения

Согласно Положения о единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике (Приложение к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 23 октября 2019 года № 569), система призвана обеспечить постоянный мониторинг за выявленными и потенциальными источниками чрезвычайных ситуаций, а также своевременное и достоверное прогнозирование их развития, направленное на раннее предупреждение чрезвычайных ситуаций и организацию ликвидации их последствий. Вопросы оценки практического существования единой системы и эффективности её функционирования упомянутое Положение не предусматривает.

МЧС КР имеет три главных структуры: Кыргызгидромет, ЦУКС и Департамент мониторинга, прогнозирования ЧС сбора информации от различных министерств и ведомств по широкому спектру опасностей и разработке прогнозов, оповещений для раннего предупреждения.

Центр управления кризисными ситуациями (ЦУКС) проводит текущий анализ, мониторинг и краткосрочное прогнозирование ЧС, организацию и обеспечение своевременного оповещения и оперативного информирования о ЧС.

Гидрометеорологическая служба при МЧС КР (Кыргызгидромет): проводит систематические наблюдения, сбор и анализ информации о складывающихся метеорологических, агрометеорологических и гидрологических условиях, а также о загрязнении природной среды на территории КР. Служба проводит мониторинг водных ресурсов, ледников, прорывоопасных озер и снежных лавин, составляет прогнозы погоды, водности рек, притока воды в водохранилища, лавинной обстановки, стихийных гидрометеорологических явлений,

экстремально высоких уровней загрязнения природной среды, фенологические прогнозы урожайности сельскохозяйственных культур. Также задачей Гидромета является информирование населения об ожидаемых опасных и стихийных гидрометеорологических явлениях, прогнозах погоды и их влиянии на хозяйственную деятельность через средства массовой информации. Управление метеопрогнозов Кыргызгидромета выпускает предупреждения о неблагоприятных и опасных погодных и гидрологических явлениях и значительных изменений погоды на срок 48-96 часов. Мониторинг осуществляется круглосуточно 7 дней в неделю. Оповещения предоставляются в Центр управления кризисными ситуациями МЧС КР, который публикует их по различным каналам. Департамент мониторинга, прогнозирования чрезвычайных ситуаций при Министерстве

чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики по своему статусу и полномочиям является ключевым национальным институтом, обеспечивающим связь между анализом опасностей/рисков и ранним предупреждением/оповещением, поскольку задачами именно этого департамента согласно имеющейся оценки опасностей и рисков, (например, ежегодный документ, составляемый Департаментом мониторинга, прогнозирования ЧС для каждого административного района республики «Мониторинг, прогнозирование природных процессов и явлений»), должен служить основой для регулярного обновления и разработки планов гражданской защиты, как минимум, на уровне района.

Ключевые проблемные вопросы:

- Развиваемые механизмы оценки риска, в основном базируются на понимании риска тождественном опасности, такая парадигма риска не позволяет эффективно рассматривать современную парадигму риска с учетом оценки уязвимости и опасности.
- Информация и данные об опасностях и рисках не дезагрегированы по признаку пола, возраста, инвалидности и другим сопутствующим показателям.
- Лишь для некоторых видов из природных опасностей (землетрясения,

снежные лавины, неблагоприятные и опасные погодные явления) существуют полноценные системы мониторинга и оповещения, охватывающие все стадии: от выявления до активизации реагирования. Для большинства других опасностей существуют только системы надзора – регистрация по выявленным случаям.

- Практически отсутствует (не проводится) анализ опасности и риска при планировании развития на территориальном или локальном уровне.

Недостаточность потенциала

- Отсутствует интегрированная система раннего предупреждения на местном, муниципальном уровне.
- Отсутствует систематическая связь между прогнозами и ранним оповещением.
- Необходимо обновить и уточнить пороговые значения, протоколы активации, роли и ответственность за “ранние действия”.
- СРП, связанные с агроклиматическими прогнозами, недостаточно

детализированы и доступны только платным подписчикам.

- Потребности населения не учитываются при разработке агроклиматических СРП. Существует мнение, что граждане не очень восприимчивы к прогнозам погоды Кыргызгидромета, поскольку предоставляемая информация очень обобщенная.
- Отсутствует комплексная СРП о медленно развивающихся стихийных бедствиях.

6.2 УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ И ЭКСТРЕННАЯ СВЯЗЬ

Сбор, анализ и быстрое распространение информации позволяют лучше принимать решения до ЧС, во время реагирования и ликвидации последствий, переходе к раннему восстановлению. Последствия чрезвычайных ситуаций ощущаются на местном уровне, и поэтому участие сообщества в информационных потоках жизненно важно для готовности сообщества в его самоорганизации и решении собственных проблем. Важно учесть что, распространяемая информация сообществам должна содержать вопросы об их правах человека, обязательствах национальных органов власти и международных организаций, а также о надлежащих каналах подачи жалоб при нарушении их прав.

Информация, используемая для обеспечения готовности и реагирования, включает информацию, сгенерированную

системой раннего предупреждения. Эта информация заранее уведомляет местных жителей и структуры реагирования о возникновении или угрозе возникновения опасных событий. Другая текущая информация о чрезвычайных ситуациях поступает от реагирующих агентств, социальных сетей и средств массовой информации. Координация этой информации обеспечивает горизонтальную и вертикальную осведомленность, что создает условия для быстрого, скоординированного и целевого реагирования. Разработка карт опасностей и уязвимостей вместе с другой пространственно привязанной экстренной информации, полученной и распространяемой в цифровом виде, предоставляет ключевой ресурс для планирования на всех этапах.

Существующий потенциал

Система управления информации в случае угрозы возникновения ЧС в Кыргызской Республике состоит из трёх уровней – республиканского, областного, районного. На республиканском уровне это ЦУКС. Информация поступает в ОДС ЦУКС при МЧС КР, где она обрабатывается, анализируется и доводится до руководства МЧС КР в виде ежедневных оперативных отчётов. Параллельно оперативная информация на всех уровнях вводится в автоматизированную информационную управляющую систему (АИУС). Система введена в конце 2015 года. На областном уровне – это оперативные дежурные МЧС областей и городов Бишкек и Ош. Их основная задача принять информацию и довести её до руководства МЧС области и ЦУКС. На районном уровне – это диспетчеры районов по приёму вызовов. Их основная задача принять информацию, определить уровень реагирования и довести информацию

до конкретного пожарного (или пожарно-спасательного) подразделения, начальника отдела МЧС района. Кроме этого, диспетчер района контролирует действия реагирующей группы и вносит информацию в АИУС.

Информация на всех уровнях поступает в основном по номерам 101 (по пожарам) и 112 (два колл-центра в городах Бишкек и Ош – по всем оперативным службам). В соответствии с постановлением Кабинета Министров КР происходит ежедневный оперативный обмен информацией. В случае угрозы и возникновения ЧС обмен информацией производится в телефонном режиме. Например, в случае перекрытия дороги оползнем, информация от местных подразделений Минтранса в телефонном режиме передаётся оперативному дежурному Государственной дирекции автомобильных дорог и далее - в МЧС.

Для целей оповещения создана

Общегосударственная комплексная система информирования и оповещения населения (ОКСИОН). Основные элементы оповещения – СМС, громкоговорящее оповещение населения (ГОН), сирены, теле- и радиоперехват, что отражает классический подход учета специфики разных групп населения. Во многих местах существуют договорённости с мечетями о помощи в оповещении населения.

Существует система оповещения должностных лиц.

В каждом из районов имеется ежегодно обновляемый «Информационный справочник по прогнозу опасных процессов и явлений на территории района (муниципального образования)», в котором частично отражены потребности населения в случаях возникновения основных видов ЧС.

Ключевые проблемные вопросы:

- Система АИУС запущена в конце 2015г. и требует обновления. Необходимо разработать новое ядро информационной системы с учётом современных требований (старую версию обновить невозможно, и на её базе нельзя продолжать развитие всей системы). Необходимо дополнительное финансирование.
- Система АИУС не работает при отключенном и слабом интернете.
- Обновление ядра ЕГДДС-112 не происходит с 2018 года по причине отсутствия финансирования.
- Высокая текучесть кадров на областном и особенно районном уровне. Такая же ситуация в системе диспетчеров дежурной диспетчерской службы районного и городского уровней (ЕГДДС–112). Нехватка специалистов по IT-технологиям.
- Репитеры УКВ диапазона не покрывают территорию всей республики.
- Данные национальной базы ЦУКС недостаточно используются другими министерствами и базовые данные не обновляются на регулярной основе другими министерствами.
- Отсутствует стандартизированная методология по проведению оценки ситуации и потребностей пострадавшего населения, включая в гендерном разрезе.

Недостаточность потенциала

- В некоторых районах отсутствуют диспетчеры. В этом случае их обязанности выполняют сотрудники отдела МЧС КР соответствующего района.
- Недостаточность специалистов по информационному менеджменту, ГИС и телекоммуникациям.
- Связь по ОКСИОН обеспечивается через GSM, т. е. мобильную связь, которая не всегда устойчива. Чаще всего невозможно установить причину отсутствия связи.
- Диспетчеры областных управлений МЧС КР чаще всего не обладают соответствующей подготовкой и полномочиями при принятии решений.
- ГОНЫ расположены при зданиях районных администраций, т. е. не могут охватить всю территорию республики.
- Отсутствие единой системы сбора данных в ГСГЗ. Всем службам ГЗ предоставлен доступ для введения и обновления данных в АИУС. Контроль возложен на ЦУКС.
- Кампании по информированию населения о риске бедствий проводятся нерегулярно.
- Не все перевалы охвачены сотовой связью. Диспетчерам требуется время, чтобы добраться до зоны охвата и сообщить о происшествии.
- В некоторых районах сотрудники лесоохраны не имеют стационарных и переносных УКВ радиостанций (Старые изношены, на новые не выделяются средства).
- В ряде районов метеостанции не имеют необходимого оборудования (по причине изношенности).

6.3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОВЫШЕНИЯ ГОТОВНОСТИ, РЕАГИРОВАНИЯ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Существующий потенциал

Основные законы, составляющие правовую базу по готовности, реагированию и восстановлению после ЧС, находятся на пересмотре в связи с масштабной инвентаризацией всего законодательства Кыргызской Республики.

Закон о гражданской защите является ключевым законом для готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации. Одной из важнейших функций Закона является готовность и реагирование на ситуации природного, техногенного, экологического, биолого-социального и конфликтного характера. Законом установлены полномочия Правительства Кыргызской Республики, Министерства чрезвычайных ситуаций в условиях ЧС, а также роли и обязанности других министерств и ведомств в области Гражданской защиты, местной власти и населения. Ключевые элементы готовности и реагирования на ЧС, такие как оповещение населения, аварийно-спасательные работы, первоочередное жизнеобеспечение населения, - включены в закон и подзаконные нормативные документы.

Основной задачей закона о международной чрезвычайной помощи является установление порядка инициирования, содействия, транзита и регулирования международной помощи при стихийных бедствиях и оказание первоначальной помощи в восстановлении. Положением Закона определены правовые, организационные и социальные основы оказания международной помощи при чрезвычайной ситуации в Кыргызской Республике, которые регулируют въезд международного персонала, товаров, предметов снабжения, оборудования и транспорта через национальные границы, выдачу упрощенных виз международному гуманитарному персоналу, создание благоприятных условий для оказания международной экстренной помощи, а также таможенные и налоговые льготы и преференции.

Также есть более специфические законы, такие как Закон «Об аварийно-спасательных службах», Закон «О пожарной безопасности», Закон «О гидрометеорологической деятельности».

Ключевые проблемные вопросы:

- Отсутствие ясности в нормативно-правовой базе в отношении полномочий принятия решений Комиссий по ГЗ, необходимость принятия решений на уровне Кабинета Министров и согласования с министерствами и ведомствами.
- Отсутствие отдельной бюджетной классификации на чрезвычайную ситуацию в Министерстве финансов на финансирование реагирования, восстановления и реконструкции после ЧС. Необходимость дополнительного согласования снижает возможности оперативного реагирования и обеспечения готовности. Деньги в спецсчете не зарезервированы конкретно под ЧС, для получения средств из спецсчета на восстановление в среднем на согласование уходит примерно 10-15 дней.
- Недостаточность регулирующих положений и практических рекомендаций в сфере регулирования международной чрезвычайной помощи.
- Отсутствие стандартных операционных

процедур и методологии для быстрой оценки потребностей пострадавшего населения.

- Отсутствие стандартов первоочередного жизнеобеспечения населения.
- Отсутствие нормативно-правовой базы, включающей более долгосрочное восстановление и реконструкцию после ЧС.
- Отсутствие отдельного норматива о порядке восстановительных работ, нет четкого документа о восстановлении объектов.

- Недостаточность регулирующих положений по эвакуации населения, а также предоставление кровя/ размещения в лагерях с учетом гендерных факторов.
- Гендерный фактор слабо отражен в нормативно-правовой базе по готовности, реагированию и восстановлению при ЧС, включая мониторинг и оценку рисков ЧС.
- Недостаточность регулирующего положения по мониторингу и оценке гуманитарной помощи и надзора в области ГЗ.

Недостаточность потенциала

- Недостаточность экспертной поддержки в разработке необходимых законов и подзаконных актов.
- В интегрировании гендерных факторов в нормативно-правовую базу в области ЧС.
- Не используются лучшие международные практики и извлеченных уроков других стран.

6.4 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА И МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ ДЛЯ РЕАГИРОВАНИЯ НА БЕДСТВИЯ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Существующий потенциал

Государственная система Гражданской защиты (ГСГЗ) - общегосударственная система, которая служит для защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время. Силы и средства государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и добровольных организаций Кыргызской Республики являются элементами Системы. ГСГЗ состоит из отделов и территориальных подсистем, созданных на республиканском, областном, местном уровнях и на уровнях объектов. Координационные органы и постоянные органы управления, управленческие структуры, финансовые ресурсы и резервы, системы оповещения и

предупреждения созданы на каждом уровне ГСГЗ.

Комиссия гражданской защиты на республиканском уровне является координационным органом на национальном уровне. Премьер-министр Правительства возглавляет Комиссию гражданской защиты на республиканском уровне, а министр МЧС КР - его заместитель. На территориальном уровне - полномочные представители Правительства Кыргызской Республики в областях, мэры городов Бишкек и Ош, главы местных государственных администраций, органов местного самоуправления - начальники Гражданской защиты на своих территориях.

В состав комиссии по Гражданской защите входят руководители структурных подразделений государственных органов, аппаратов полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях, местных государственных администраций, начальники служб и формирований Гражданской защиты государственных органов областей, городов и районов, руководители крупных и потенциально опасных объектов, институтов гражданского общества, организаций, учреждений и предприятий, независимо от форм собственности.

Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики (МЧС КР) является основным рабочим органом в области Гражданской защиты. МЧС является уполномоченным государственным органом, осуществляющим единую государственную политику в области гражданской защиты, координирует и проводит мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, снижению риска бедствий, а также специальные превентивные и ликвидационные мероприятия, аварийно-восстановительные работы и другие

мероприятия по защите населения и территорий. МЧС КР осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими государственными органами, местными органами, международными и неправительственными организациями, непосредственно и через подведомственные им органы.

В малых и средних чрезвычайных ситуациях Группа по координации реагирования на ЧС (ГКРЧС) берет на себя ответственность за координацию и планирование реагирования. Целью ГКРЧС является укрепление сотрудничества и координация между Правительством Кыргызской Республики, ООН, Движением Красного Креста и Красного Полумесяца и другими ключевыми участниками для улучшения и расширения надлежащего и эффективного гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации. ГКРЧС представляет собой консультативно-совещательный механизм, основной целью которого является координация гуманитарного реагирования по соответствующему запросу Правительства Кыргызской Республики.

Ключевые проблемные вопросы:

- Правительство не всегда использует систему Гражданской Защиты и Комиссию по ГЗ для координации чрезвычайных ситуаций, а может создавать другие структуры для координации.
- Отсутствие выделенных линий финансирования для готовности, реагирования и восстановления после ЧС.
- Неправительственные организации в составе Национальной Платформы проводят работы на местах по реагированию на ЧС за счет мобилизации своих внутренних ресурсов, которые не интегрированы в общие усилия на национальном уровне.

Недостаточность потенциала

- Отсутствие систем и механизмов для восстановления и реконструкции после ЧС, методики оценки риска и расчета причиненного ущерба после ЧС.
- Слабое понимание гендерных факторов в условиях ЧС и отсутствие комплексного подхода для их интеграции в политики и стратегии реагирования на всех уровнях.
- Отсутствие механизмов надзора в сфере Гражданской Защиты.



Фото: Управление ООН по правам человека

6.5 ПЛАНИРОВАНИЕ НА СЛУЧАЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Существующий потенциал

Процесс планирования в случае чрезвычайных ситуаций и непредвиденных обстоятельств обстоятельно продуман на республиканском уровне и является частью государственной политики в области снижения рисков. При координации Центра Управления в Кризисных Ситуациях (ЦУКС) каждая служба ГЗ на республиканском уровне имеет свой собственный план действий в чрезвычайных ситуациях в зависимости от потенциальных опасностей. Охватываются следующие опасности: землетрясения, паводки, наводнения, прорывоопасные высокогорные озёра, снежные лавины, сели, пожары, лесные пожары, опасные метеорологические явления, ДТП, взрывы, эпидемии, эпизоотии животных, техногенные аварии, угрозы химического заражения, угрозы радиоактивного загрязнения. Планы основываются на соответствующих сценариях.

На республиканском уровне существуют подробные аварийные планы гражданской защиты для всех вышеупомянутых опасностей. Для проведения спасательных

работ и эвакуации в зоне чрезвычайной ситуации привлекаются силы и средства МЧС КР, формирования служб Гражданской защиты, а именно инженерная, транспортная, медицинская службы из соответствующих ведомств, служба охраны общественного порядка с возможным наращиванием сил и средств из других районов и областей, а также формирования Гражданской защиты территориальной подсистемы ГСГЗ. Кроме вышеизложенного, существуют планы проведения учений и тренировок.

Национальный план действий в чрезвычайных ситуациях на национальном уровне проверяется и обновляется раз в пять лет. Тренировочные учения проводятся регулярно согласно плану-графику. В среднем каждая служба проходит совместную тренировку раз в три года. В случае явных недостатков тренировки проводятся чаще с учётом извлеченных уроков. Планы Гражданской защиты охватывают реагирование на национальном, областном и районном уровнях.

Ключевые проблемные вопросы:

- На областном и особенно районном уровне службы гражданской защиты (кроме МЧС КР) не придают должного внимания процессу планирования и интеграции гендерной специфики в систему раннего предупреждения
- Планов на случай непредвиденных обстоятельств не существует.
- Выученные уроки предыдущих чрезвычайных ситуаций не в полной

мере используются для планирования на случай чрезвычайных ситуаций

- Нет планов раннего предупреждения
- Не учитывается возможность оперативного привлечения международных сил и средств по линии ЮНДАК/ ИНСАРАГ.
- Нет планов взаимодействия с организациями, не входящими в систему ГЗ.

Недостаточность потенциала

- Планы ГЗ на местах не выполняются в полном объёме.
- Планы реагирования на всех уровнях соответствуют официальной

статистике по количеству населения. В реальности количество населения может отличаться от официальной статистики, что может негативно

повлиять на качество ликвидации последствий ЧС.

- Планы между службами системы ГЗ синхронизируются на республиканском и областном уровнях. Чаще всего в районах этой синхронизации нет.

6.6 ТРЕНИНГИ И УЧЕНИЯ ПОСЛЕ ЧС

Существующий потенциал

Регулярные учения и обучение проводятся согласно ежегодному Комплексному плану Кыргызской Республики. Каждый год проводится как минимум несколько учений на республиканском и местном уровнях. В 2022 году планируется 12 учений на республиканском уровне, из них четыре учения будут проводиться во взаимодействии с международными организациями. Учения проводятся по различным специальным тематикам, таким как эвакуация, координация, получение и распределение гуманитарной

помощи и другим вопросам. Некоторые отрасли, такие как здравоохранение, также проводят специальные учения.

Есть программы обучения, подготовки и переподготовки руководящего и командного состава. Обучение проводится по различным тематикам, таким как оценка потребностей, реагирование, первая помощь, отчетность, логистика, финансовое администрирование, мониторинг, оценка, координация. Также хорошей практикой является наличие программ дистанционного обучения.

Основные проблемы

- Текучесть кадров снижает эффективность ежегодного обучения.
- Обучение в сфере Гражданской защиты не является приоритетным для руководителей, потому что не существует системы и индикаторов по оценке успешности готовности и реагирования.
- Командно-штабные учения являются

менее эффективными по сравнению с полевыми учениями, в частности по взаимодействию ведомств и служб и наглядности имеющегося потенциала.

- Гендерная специфика не учитывается в программах обучения, подготовки и переподготовки кадрового состава.

Недостаточность потенциала

- Ресурсы на проведение специальных и секторальных учений.
- Гендерный анализ учебных модулей и интеграция гендера в учебные модули.
- Отсутствие профессионального стандарта “спасатель”.

- Возможности и ресурсы для проведения более частого обучения и большего охвата, включая разработку новых модулей для дистанционного обучения.

6.7 АВАРИЙНЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ЗАПАСЫ НА СЛУЧАЙ ЧС

Существующий потенциал

Реагирование на ЧС в Кыргызстане осуществляются силами и средствами государственных органов, местных государственных администраций, органов местного самоуправления и организаций.

Существуют 3 режима функционирования Государственной системы Гражданской защиты:

- Режим повседневной деятельности.
- Режим повышенной готовности.
- Режим чрезвычайной ситуации.

Силами постоянной готовности являются войска Гражданской защиты, спасательные и пожарно-спасательные подразделения МЧС КР. В случае возникновения чрезвычайной ситуации, в зависимости от ее классификации, начальник Гражданской защиты соответствующего уровня принимает решение о назначении руководителя работ по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. Ликвидация последствий чрезвычайной ситуации начинается с применения имеющихся сил и средств. В случае если их недостаточно, происходит наращивание сил и средств из соседних регионов.

Пожарно-спасательные части подчиняются управлениям МЧС КР по соответствующему региону (области, города). Кроме этого, в республике созданы 2 спасательных центра: Государственный центр подготовки спасателей (Северный регион) и Республиканский отдельный спасательный отряд (Южный

регион), в чьи задачи входит реагирование на ЧС республиканского уровня.

Помимо поисково-спасательных и пожарно-спасательных служб существует энергетическая служба, водопроводные служба, служба экстренной медицинской помощи, санитарно-эпидемиологическая служба, а также службы на критических объектах.

Подготовка и переподготовка органов управления, сил Гражданской защиты и обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях организуются и осуществляются уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты – МЧС КР (Центр подготовки и переподготовки специалистов ГЗ при МЧС КР).

Существует специальный счёт по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года №509. Существуют два резерва – государственный и мобилизационный. Объем запасов на случай возникновения ЧС – минимальный и состоит в основном из продуктовых запасов.

Для эффективного гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации Правительством Кыргызской Республики страновой команды Организации Объединенных Наций, движения Красного Креста и Красного Полумесяца и другими ключевыми сторонами в 2008 году была создана группа по координации реагирования на чрезвычайные ситуации (ГКРЧС).

Основные проблемы

- Подчинение пожарно-спасательных сил и средств Центру чаще всего приводит к обеспечению и финансированию пожарных частей по остаточному принципу. Недостаточное финансирование и, как результат, недокомплект пожарно-

спасательной техники в пожарных и спасательных частях, приводит к значительному снижению готовности и увеличению времени реагирования, а физическое (и моральное) старение техники и отсутствие новых закупок - к снижению

- возможностей реагирования на ЧС всех уровней. Разрастание городов требует увеличения количества пожарных частей и новых вливаний из государственного бюджета.
- Большая текучесть кадров среди пожарных и спасателей снижает общий уровень подготовки спасателей.
- Не существует четкой стратегии и систематического определения приоритетов в отношении предварительно размещенных запасов в складских помещениях до стихийных бедствий, средств для оказания помощи при стихийных бедствиях, таких как палатки, одеяла, оборудование для очистки воды и т. д.
- Отсутствует стандартный пакет помощи для создания запасов.

Недостаточность потенциала

- Отсутствие пожарных лестниц, достигающих 50 м, не даёт возможность проведения поисково-спасательных работ на верхних этажах зданий с этажностью более 13-14.
- Недостаточное количество противолавинных сооружений в лавиноопасных районах.
- Опыт ликвидации последствий мелкомасштабных ЧС преобладает над опытом ликвидации последствий масштабных ЧС.
- Интересы служб в системе ГЗ не всегда совпадают, что приводит к неоптимальному распределению обязанностей между ними.
- Добровольцы на местах не имеют никаких льгот.
- Закупки регламентируются тендерами. Чаще всего, особенно на местных уровнях, в случае ЧС нет возможности быстро купить необходимое оборудование из-за тендерных ограничений.
- Часть сотрудников пожарных частей не является военнослужащими. У них меньшая финансовая и социальная обеспеченность, более свободные контрактные обязательства и, соответственно, большая текучка кадров. Это негативно сказывается на готовности данных частей.
- Во многих службах ГЗ на областном уровне нет освобождённых сотрудников по ГЗ. Их роль выполняют совместители, не всегда имеющие время и возможность правильно организовать работу. Иногда эти совместители ежегодно ротируются без надлежащего обучения. На районном уровне эта нехватка ещё значительнее, но там, как правило, нет необходимости в освобождённых сотрудниках.
- Оптимизация служб ГЗ, выливающаяся в слияние нескольких районных служб в одну, иногда приводит к потере данных и планов.
- Продовольственные запасы делаются децентрализованно и не по уровню рисков, а в зависимости от численности населения. При закладке товаров не принимается во внимание гендерный фактор. Нет запаса воды, непродовольственных товаров и складских помещений на местах.
- В транспортной системе Минтранса при эвакуации пострадавших предусмотрены только автобусы.

6.8 ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА

Существующий потенциал

В структуру МЧС Кыргызской Республики входят два поисково-спасательных отряда: Южный центр по реагированию на чрезвычайные ситуации (г.Ош) и Северный центр по реагированию на чрезвычайные ситуации (Чуйская область, Московский район, с. Беловодское). В рамках миссии КАДРИ, были проведены встречи и ознакомительные мероприятия на базе Северного центра по реагированию на чрезвычайные ситуации. Основными задачами Северного Центра являются: проведение комплекса аварийно-восстановительных и других неотложных работ в очагах чрезвычайных ситуаций Северного региона Кыргызской Республики; восстановление и строительство защитных сооружений на тендерной основе; хранение и обеспечение материально-техническими средствами подразделений Министерства и

других органов управления для проведения предупредительных работ и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; производство специальных материально-технических средств, используемых для проведения берегоукрепительных и других защитных мероприятий. В месте дислокации Северного Центра также находится Центр подготовки и переподготовки специалистов Гражданской защиты.

В 2009 году был создан Центр подготовки водолазов и проведения подводно-технических работ МЧС КР. Основные виды деятельности Водолазной службы включают образовательную деятельность, проведение всего спектра подводно-технических, поисково-спасательных, научных и исследовательских работ, организация работ по охране жизни людей на водах.

Положительные и сильные стороны:

- Ведение документации – имеется система хранения документов, базы постоянно обновляются, все мероприятия оформляются соответствующими административными документами (приказы, распоряжения, протоколы);
- Наличие физических объектов на территории ПСО, обеспечивающих полноценное функционирование всех элементов повседневной деятельности (места для проведения теоретического и практического обучения, склады, медицинский пункт, гараж);
- Имеется единая утвержденная Программа профессиональной подготовки сотрудников ПСО, ведется контроль проведения и посещения обучений.

Ключевые проблемные вопросы:

- Слабое оснащение ПСО поисково-спасательным оборудованием и снаряжением – отсутствуют технические средства поиска, средства связи, средства индивидуальной и групповой защиты, оборудование для развертывания базового лагеря, спасательное оборудование для работы с железобетонными конструкциями;
- Отсутствуют утвержденные требования к квалификациям сотрудников ПСО (Профессиональный стандарт) и положение об аттестационной комиссии по присвоению и подтверждению статуса «спасателя»;
- Отсутствует утвержденная программа подготовки и сертификации кинологических расчетов;
- Система расположения складов ПСО не позволяет оперативно осуществлять сбор и погрузку оборудования на реагирование.
- Недостаток некоторых поисково-спасательных служб, таких как лавинная служба, служба по спасению после техногенных и химических аварий,

6.9.1 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

План реагирования на чрезвычайные ситуации в Кыргызской Республике (МЧС, 2018 год) охватывает только эпизоотические и эпифитотические опасности. Секторальные планы обеспечения готовности и реагирования, включая все сельскохозяйственные сектора, еще не разработаны.

По системе раннего предупреждения изменения цен в 2016 году создана Техническая рабочая группа по мониторингу цен для обеспечения продовольственной безопасности, председателем которой является Министерство экономики Кыргызской Республики. ФАО поддержала Кыргызстан в создании информационной системы сельскохозяйственного рынка для предоставления статистической отчетности о производстве и запасах основных продуктов питания, а также для обеспечения прозрачности продовольственных рынков. Разработанный инструмент мониторинга цен в настоящее время находится в ведении Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Однако за последние пару лет согласованность ежемесячных данных, предоставляемых с помощью этого онлайн-инструмента, ухудшилась.

Хотя в настоящее время правительство

предоставляет фермерам возможность застраховать свои дома (основной элемент сельской инфраструктуры), необходимо сосредоточиться на обеспечении доступного страхования скота и сельскохозяйственных культур. Действует закон «Об особенностях страхования в растениеводстве» (№31, 2009 г.), однако в существующих условиях он фактически не работает – за последние годы ни одного случая заключения и выплаты страхователям сумма была зафиксирована в растениеводстве и животноводстве за ущерб, причиненный стихийными бедствиями и биологическими катастрофами. Основная проблема заключается в том, что на практике невозможно однозначно определить наступление страхового случая с учетом интересов всех сторон.

Минсельхозом разработан План мероприятий о продовольственной безопасности и питания на 2022-2026 годы в рамках поручения Президента КР С.Н. Жапарова на Совете Безопасности КР а также план мероприятий по реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики» от 20 декабря 2021 года №570 которая предусматривает обеспечение продовольственной безопасности.

6.9.2 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ВКЛЮЧАЯ ПРОМЫШЛЕННЫЕ АВАРИИ

Лесные пожары - стихийное, неконтролируемое распространение огня по лесным площадям. В большинстве случаев основная причина возникновения лесных пожаров - деятельность человека. В целях снижения интенсивности

лесных пожаров, предупреждения их возникновения и распространения, предотвращения самовольных порубок и других лесонарушений лесными хозяйствами ежегодно должен выполняться значительный

объем лесоохранных работ, предусмотрены противопожарные мероприятия: строительство противопожарных дорог, мостов, минерализованных полос. Однако финансирование этих мероприятий находится на очень низком уровне, порой вообще отсутствует. Лесными хозяйствами совместно со службами МЧС и айылыными аймаками составляются мобилизационные планы по профилактике и предупреждению лесных пожаров, однако в большинстве случаев они формальные.

Главным аспектом рассмотрения вопросов управления обеспечения готовности к стихийным бедствиям (системы раннего предупреждения, наблюдения) экологической и промышленной безопасности опасных производственных (в том числе горнодобывающих) объектов при промышленных авариях являются вопросы качества окружающей среды, промышленной и экологической безопасности предприятий. Каждое предприятие имеет план ликвидации аварий, который ежегодно обновляется. Оповещение населения об угрозе возникновения ЧС природного, техногенного, биолого-социального и экологического характера осуществляется

путем передачи соответствующих сообщений по государственному радио и телевидению от имени учреждений и организаций, непосредственно осуществляющих наблюдение и контроль.

Готовность к реагированию и восстановлению в секторе окружающей среды в разрезе промышленных аварий и отходов имеет много пробелов в системе управления производственной, экологической и промышленной безопасности по предупреждению промышленных аварий и ущерба от промышленных отходов.

Кроме того, важно упомянуть, что слабый контроль за невыполнение всех организационно-технических мероприятий, технических инструкций по предупреждению промышленных аварий и ущерба от промышленных отходов носит перманентный характер и, как следствие, является одним из главных причин возникновения аварий. Кроме того, к ним относится отсутствие, некачественный и непостоянный мониторинг за промышленными предприятиями и размещением отходов по причине отсутствия единого контролирующего органа с четкими функциональными задачами.

6.9.3 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Пандемия COVID-19 ускорила разработку информационных систем управления здравоохранением, которые обеспечивают эпидемиологический надзор в режиме реального времени и раннее предупреждение. В настоящее время идет внедрение информационной эпидемиологической платформы, которая будет включать в себя стандартизованную методологию оценки рисков для событий в области общественного здравоохранения, таких как вспышки инфекционных заболеваний. Также информационная система будет позволять проводить постоянную оценку рисков для продолжающихся ЧС в области общественного

здравоохранения.

Министерство здравоохранения усилило готовность к чрезвычайным ситуациям открыв Операционный центр по чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения. Центр призван координировать ответные меры в чрезвычайных ситуациях для сектора здравоохранения, связанных со здоровьем населения. Такие центры обеспечивают своевременный обмен информацией и его анализ, стратегическую координацию для эффективного реагирования во время ЧС.

6.9.4 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Система социальной защиты Кыргызстана является относительно развитой и поэтому готовой к реагированию и восстановлений последствий после бедствий. Однако ее некоторые элементы должны быть адаптированы, активированы и усовершенствованы. К примеру, во время пандемии были существенные сложности по предоставлению социальных услуг пожилым лицам и ЛОВЗ. Ограничительные меры не давали возможность в полной мере предоставлять необходимый спектр услуг, в частности те которые требуют прямого контакт с пожилыми и ЛОВЗ. Данная проблема требует заблаговременной разработки инструкции по работе с данными категориями уязвимых групп в случае ЧП.

Некоторые категории населения, к примеру беженцы, пострадавшие от гендерного насилия как среди беженцев, так и населения в целом, вовсе исключены из сферы охвата социальной защиты. Хотя существует Постановление Правительства о работе с беженцами, в настоящее время нет нормативных документов, регулирующих статус иностранных беженцев. Также отсутствие стратегии и стандартных операционных

процедур/СОПов по обеспечению лицам, пострадавшим от стихийных происшествий, бедствий и гендерного насилия средствами первоочередного жизнеобеспечения с учетом их потребностей, меры защиты и безопасности женщин и девочек и бытовые условия, не унижающие их достоинства; а также размещение и оказание им экстренной социально-психологической помощи, социального сопровождения пострадавшим, принуждает оставаться системе социальной защиты в том же зачаточном уровне развития, как и раньше.

Сильной стороной социальной защиты в Кыргызстане является ее налаженная система по выплате пособий и пенсий. Заключены договоры со всеми банками и национальной почтой. Действуют 198 отделений, а также около 3000 «мини-банков» в супермаркетах и т.д., а также 2000 мобильных банковских отделений, которые выезжают в деревни и в более отдаленные места, а именно туда, где отсутствует отделение банка или почты. Покрытие является повсеместным, охватывающее как сельские местности, так и районные территории.

6.9.5 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ, САНИТАРИИ И ГИГИЕНЫ

В Кыргызской Республике действует План реагирования на чрезвычайные ситуации для сектора водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ), подготовленный ЮНИСЕФ в 2021 году в консультации с правительственными учреждениями и партнерами по сектору ВСГ. Он был разработан на основе анализа

рисков и его взаимосвязи с системами раннего предупреждения и охватывает 5 возможных сценариев чрезвычайных ситуаций: I) чрезвычайная ситуация малого и среднего масштаба: наводнения/оползни в сельской местности; II) чрезвычайная ситуация крупного масштаба: землетрясения;

III) приток беженцев; IV) чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения (пандемии/вспышки заболеваний); V) пограничные конфликты. Данный план предназначен для использования правительством и неправительственными организациями в качестве модели для обеспечения доступа общественности к безопасной питьевой воде и улучшения санитарных условий. Сектор ВСГ оказывает поддержку правительству Кыргызстана в обеспечении надлежащего планирования и осуществления конкретных мер по

обеспечению готовности, а также надлежащего планирования и осуществления последующих восстановительных мероприятий во время и после чрезвычайных ситуаций.

Слабым местом сектора является отсутствие методологии первоначальной оценки потребностей различных групп населения, позволяющей определить масштабы необходимой неотложной гуманитарной помощи. Слабость национальной системы страхования рассматривается как еще одна причина недостаточной системы оценки потерь и ущерба.

6.9.6 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Принятая МЧС КР и МОН Дорожная карта по снижению риска бедствий в образовательных организациях на 2021-2025 годы включает разработку Положения о создании и управлении гражданской защитой в МЧС КР, типового плана гражданской защиты и совместного подробного Плана действий по повышению готовности образовательных организаций к чрезвычайным ситуациям. Министерства поощряют обучение с особым упором на детей с ограниченными возможностями, принимая во внимание проблемы предотвращения гендерного насилия. Паспорта безопасности и система оповещения также должны быть разработаны для всех общеобразовательных организаций и других учебных заведений страны.

Руководители организаций, в том числе школ и дошкольных образовательных организаций, обязаны ежегодно посещать не менее одного семичасового учебного курса, а преподаватели дисциплины “Безопасность

жизнедеятельности” высших учебных заведений, учителя, методисты курса “Основы безопасности жизнедеятельности” общеобразовательных организаций должны проходить 21-часовой курс гражданской защиты в Учебном центре МЧС КР.

Стоит отметить, в государственных стратегических документах в сфере образования и чрезвычайных ситуаций не рассмотрены вопросы специальных мер, направленных на определение рисков гендерного насилия и обеспечение безопасности девочек и мальчиков в условиях ЧС. Таким образом, вопросы координации сектора образования крайне важны совместно с партнерами, занимающимися вопросами гендера, гендерного насилия в условиях ЧС, психического здоровья и психосоциальной поддержки, ВИЧ-инфекции и охраны окружающей среды.

6.9.7 ГОТОВНОСТЬ К РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Готовность к реагированию в области инфраструктуры рассматривается с двух сторон: с точки зрения министерств, ведомств, операторов и других организаций на предмет их готовности в соответствии с Законом о гражданской защите и с точки зрения соответствующих услуг, которые они предоставляют. Что касается ведомств, то все они назначили ответственных сотрудников, регулярно принимают планы по готовности и реагированию, участвуют в ежегодных или двухгодичных тренингах и образовательных мероприятиях МЧС КР, а также поставляют необходимое оборудование. Что касается услуг, то объем предоставляемых услуг различается в зависимости от сектора. Согласно Постановлению о службах гражданской защиты, МТК обеспечивает «рассредоточение и эвакуацию населения при авариях, катастрофах и других стихийных бедствиях, а также при ведении военных действий; выполнение перевозок всеми видами транспорта.

В сфере **автомобильного транспорта** Департамент дорожного хозяйства в зимний период совместно с МЧС КР организует постоянный мониторинг и присутствие бригад на участках дорог, подверженных риску. Они дают информацию и предупреждают население, привлекают технику для реагирования на событие. На этапе реагирования оператор связи из МЧС КР обеспечивает каналы связи для получения информации населением. Особенно на опасных участках дорог МЧС КР бесплатно распространяет предупреждения и уведомления по сетям мобильных операторов среди абонентов мобильной связи. В рамках проекта поддержанного Японским агентством по международному сотрудничеству (JICA) был реализован комплекс неструктурных мер, таких как подготовка и распространение карт опасных участков дороги Бишкек - Ош среди бенефициаров, школ, коммерческих объектов, и т.п. Департамент дорожного хозяйства

регулярно разрабатывает планы действий. Недостатком является то, что нет заранее разработанных планов, они разрабатываются по указанию МЧС КР, после возникновения события.

В **железнодорожном секторе** каждый год планируют расчистку участков сети, подверженных риску, чтобы повысить готовность к потенциальным опасностям, не влияя на осуществление железнодорожных перевозок.

Руководством аэропортов, а также администрацией Кыргызаэронавигация предпринимается ряд действий по СРБ, однако стихийные бедствия могут повлиять на аэронавигационное оборудование и работу авиационных служб. Кыргызаэронавигация разработала свои планы действий в чрезвычайных ситуациях для обеспечения непрерывного и бесперебойного предоставления национальных аэронавигационных услуг при поддержке соседних аэронавигационных служб Казахстана и Узбекистана. Этот план относится как к техногенным, так и к природным угрозам и обновляется каждые 5 лет.

В **секторе связи** Министерство цифрового развития вносит свой вклад в определение и обеспечение мер и действий для оказания соответствующих услуг. Операторы разработали основополагающие планы действий в чрезвычайных ситуациях для длительной непрерывности услуг и предоставляют необходимую информацию и предупреждения, предусмотренные нормативной базой.

В **энергетическом секторе** операторы ключевых объектов, например, гидроэлектростанций/сетей электроснабжения, разработали свои аварийные инструкции и оперативные планы, обеспечивающие необходимую альтернативу для того, чтобы предпринимать действия, и они ежегодно уточняются.



Фото: ООН Кыргызстан

6.10 РЕКОМЕНДАЦИИ



Рекомендации: Анализ риска и раннее предупреждение

Рекомендация 6.1 - Внедрить сквозную и ориентированную на человека СРП.

- ✓ В рамках единой национальной СРП обеспечить создание местных СРП в муниципалитетах и органах местного самоуправления, отдавая приоритет городам и населенным пунктам с высокой численностью населения и с учетом гендерной специфики.
- ✓ Усилить информированность населения и местных органов власти (расширение бесплатного и систематического доступа к существующим материалам прогнозирования, моделирования рисков и опасностей).
- ✓ Повысить потенциал местных органов власти в эффективном использовании материалов прогноза и моделирования для обеспечения эффективной защиты, планирования и подготовки к бедствиям.

Рекомендация 6.2 – Развивать знания о риске и современных методах его оценки.

- ✓ Развить эффективные методы множественной оценки рисков с учетом множественных источников опасности и уязвимости.
- ✓ Внедрить современные механизмы оценки и анализа риска на национальном и локальном уровнях.
- ✓ Развить навыки разработки плана действий по оповещению с учетом гендерных различий по степени риска, уровню знаний, по наиболее эффективным формам подачи информации для женщин и мужчин, и с учетом различий в том, как они по-разному обрабатывают и реагируют на поступившую информацию.

Рекомендации: Управление информацией и экстренная связь

Рекомендация 6.3 - Внедрить новые информационные технологии в имеющееся программное обеспечение в системе ГЗ.

- ✓ Переписать систему АИУС с применением современных технологий.
- ✓ Обновить систему 112 у разработчика (Урал-Искрател) с применением современных технологий.
- ✓ Интегрировать имеющиеся системы АУС ГСГЗ в рамках обмена информации по всем участникам в области ГЗ.

Рекомендация 6.4 – Усилить систему ОКСИОН путём закупок:

- устройств ГОН (должны быть в каждом айылном аймаке)
- необходимого количество репитеров и радиостанций (переносных и стационарных)

Рекомендация 6.5 - Усилить оперативно-дежурную службу системы ГЗ на всех уровнях:

- ✓ Создать оперативно-дежурную службу на уровне Управлений МЧС областей и городов Бишкек и Ош, а также районов и городов областного подчинения.
- ✓ Увеличить частоту выездных обучений специалистов-диспетчеров на районном уровне.



Рекомендации: Управление информацией и экстренная связь

Рекомендация 6.6 - Продумать реализацию Системы Раннего Оповещения (СРО), например, установку реперов для отслеживания оползней.

Рекомендация 6.7 – Разработать техническое задание/положение, улучшить программное обеспечение по сбору информации в сфере готовности и реагированию на ЧС.

- ✓ Стандартизировать и автоматизировать сбор информации по готовности и реагированию на ЧС из соответствующих служб ГЗ, других министерств и ведомств, а также неправительственных организаций.
- ✓ Повысить потенциал по сбору информации, анализу, картированию с использованием современных технологий и учету гендерных факторов.
- ✓ Обучение и тестирование разработанного модуля по потребностям и гуманитарной помощи с министерствами и членами ГКРЧС.

Рекомендация 6.8 – Разработать стандартизированную методологию по проведению оценки потребностей населения.

- ✓ Ознакомить с методологией МИРА (мультисекторальная первоначальная быстрая оценка) и другими методологиями по оценке потребностей.
- ✓ Создать рабочую группу и разработать положение для методологии.
- ✓ Интегрировать методологию в существующие структуры и должностные инструкции.
- ✓ Обучение и тестирование методологии.

Рекомендации: Нормативно-правовые основы повышения готовности, реагирования и восстановления после ЧС.

Рекомендация 6.10 – Усиление и уточнение роли системы Гражданской Защиты и Комиссий по ГЗ для координации различных чрезвычайных ситуаций.

- ✓ Обсуждение выученных уроков с предыдущих ЧС.
- ✓ Уточнить координационную и руководящую структуру для четкой субординации в чрезвычайных ситуациях.
- ✓ Повышение осведомленности Кабинета Министров и лиц, принимающих решения по системе ГЗ и роли комиссий ГЗ.
- ✓ Разработка механизмов надзора в сфере Гражданской Защиты.

Рекомендация 6.11 – Усиление координации с альянсами НКО Национальной Платформы для готовности, планирования и реагирования на ЧС.

- ✓ Разработать порядок взаимодействия альянсов НКО с ГКРЧС.
- ✓ Включение альянсов НКО в обучение и повышение потенциала в рамках ГКРЧС и МЧС.



Рекомендации: Нормативно-правовые основы повышения готовности, реагирования и восстановления после ЧС.

Рекомендация 6.12 - Предсказуемое и гарантированное финансирование со стороны государства процесса готовности, реагирования и восстановления после ЧС.

- ✓ Выделенные линии бюджета для финансирования готовности, реагирования и восстановления после ЧС.

Рекомендация 6.13 - Разработка систем и механизмов для планирования, координации и имплементации восстановления и реконструкции после ЧС.

Рекомендации: Планирование на случай ЧС

Рекомендация 6.14 - Разработать следующие планы с учетом выученных уроков с предыдущих ЧС:

- ✓ Планы на случай непредвиденных обстоятельств;
- ✓ Планы взаимодействия с организациями, не входящими в систему ГЗ;
- ✓ Планы гендерно ориентированных мер раннего оповещения.

Рекомендация 6.15 - Продумать меры по соответствию планов реагирования на ЧС реальному количеству населения и существующей инфраструктуре.

Рекомендация 6.16 - При обучении сотрудников, отвечающих за систему ГЗ на местах, уделить должное внимание важности процесса планирования:

- ✓ план действий по организации мониторинга угроз и оповещения с учетом гендерной специфики, характерной для местного сообществ;
- ✓ план действий по организации распространения информации с учетом гендерной специфики, характерной для местного сообщества.

Рекомендации: Тренинги и учения

Рекомендация 6.17 - Повышение учебно-материальной базы учебных центров МЧС КР для проведения более частого обучения и большего охвата.

Рекомендация 6.18 - Необходимость включения обязательного требования прохождения обучения в сфере Гражданской защиты для руководителей на различных уровнях.

Рекомендация 6.19 - Дальнейшее укрепление дистанционного обучения как хорошей практики по результатам последних лет.

Рекомендация 6.20 - Разработка профессионального стандарта "спасатель".

Рекомендация 6.21 - Увеличение полевых учений по сравнению с командно-штабными учениями.



Рекомендации: Аварийные формирования и запасы на случай ЧС

Рекомендация 6.22 - Продумать возможности оптимизации пожарно-спасательных формирований по вариантам:

- ✓ Переподчинение пожарно-спасательных сил и средств МЧС КР, реагирующих на местные происшествия (пожары, ДТП, локальные стихийные бедствия, бытовые происшествия) местным властям согласно мировой практике. Переподчинение приводит к большей заинтересованности местных властей в минимизации ущерба от пожаров и местных ЧС в первую очередь для бюджета. Местные власти имеют возможность создавать свои территориальные пожарно-спасательные формирования (Закон КР об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей), но не делают это из-за недостатка финансирования.
- ✓ Продумать возможность реорганизации невоенизированных линейных пожарных частей в военизированные.
- ✓ Продумать систему льгот/поощрений для добровольцев.

Рекомендация 6.23 - При подготовке специалистов в области ГЗ, в особенности в части подготовки к проведению поисково-спасательных работ, опираться на положения Руководства ИНСАРАГ/INSARAG о развитии возможностей на местном уровне (Том II, книга А).

Рекомендация 6.24 - Продумать меры по уменьшению текучки кадров в пожарно-спасательных подразделениях на земле.

Рекомендация 6.25 - Местным органам и организациям (например, Минтранс) создать запасы и резервы на своем уровне путём заключения договоров, (например, с автозаправочными станциями, либо с магазинами для обеспечения потребности в бензине и продовольствии), и самим создавать запас на местах (согласно закону о ГЗ).

Рекомендация 6.26 - Продумать и организовать надзор над министерствами, структурами, не входящими в систему ГЗ.

Рекомендация 6.27 - Разработать механизм срочной закупки оборудования (например, водяных помп в случае наводнения) в случае ЧС.

Рекомендации: Поисково-спасательная служба

Рекомендация 6.28 - Разработка Профессиональных стандартов для сотрудников поисково-спасательной службы.

Рекомендация 6.29 - Создание на административном уровне аттестационной комиссии для проведения периодической/ внеочередной аттестации спасателей и учета ведения соответствующих протоколов заседаний комиссии и книжек спасателей.



Рекомендации: Поисково-спасательная служба

Рекомендация 6.30 - Создание и развитие кинологической службы.

- ✓ разработка положения о кинологической службе;
- ✓ утверждение требований и порядка подготовки и аттестации кинологических расчетов;
- ✓ оснащение мест содержания и тренировок поисковых собак;
- ✓ добавление в штатное расписание ПСО должности «кинолог-ветеринар» для ветеринарного обеспечения кинологических расчетов.

Рекомендация 6.31 - Дооснащение отряда современными портативными/мобильными средствами жизнеобеспечения на время реагирования (базовый лагерь), современным поисково-спасательным оборудованием и средствами связи, средствами индивидуальной (международный стандарт - каска, наушники, защитные очки, респираторы, перчатки, наколенники, налокотники, ботинки с антипрокольной подошвой и композитным носком) и групповой защиты.

Рекомендация 6.32 - Развитие учебно-тренировочного полигона на базе Центра подготовки и переподготовки специалистов Гражданской защиты. В настоящий момент ведется работа по подготовке сметы на строительство учебных объектов на территории имеющегося полигона согласно разработанному проекту. Наличие полигона позволит не только расширить возможности практической подготовки сотрудников поисково-спасательной службы по различным направлениям, но и является одним из требований при проведении Национальной аккредитации по методологии ИНСАРАГ/INSARAG.

Рекомендация 6.33 - Страхование здоровья и жизни сотрудников поисково-спасательной службы – принимая во внимание характер профессии «спасатель» и особенности профессиональной деятельности, рекомендуется рассмотреть вопрос обязательного страхования сотрудников поисково-спасательной службы, предусматривающего страховыми событиями гибель (смерть) при исполнении обязанностей, наступившей вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученные в период и в связи с исполнением обязанностей, а также потерю трудоспособности, наступившей как следствие исполнения указанных обязанностей.

Рекомендация 6.34 - Оптимизация системы хранения оборудования и снаряжения на базе дислоцирования ПСО с целью оперативного сбора при мобилизации сил и средств – дооснащение ПСО стеллажами, алюминиевыми ящиками для хранения оборудования и снаряжения, погрузчиком / штабелером.

Рекомендация 6.35 - Внедрение в программу профессиональной подготовки курса по ведению поисково-спасательных работ в международной среде – в рамках подготовки ПСО к Национальной аккредитации по методологии Международной консультативной группы по поиску и спасению (ИНСАРАГ/INSARAG).

Рекомендации: Поисково-спасательная служба

Рекомендация 6.36 - Языковые курсы (английский язык) для личного состава ПСО (базовый уровень), для сотрудников руководящих должностей, входящих в состав Рабочей группы по подготовке ПСО к Национальной аккредитации по методологии ИНСАРАГ/INSARAG (базовый уровень), контактных лиц ИНСАРАГ/INSARAG (разговорный уровень).

Рекомендация 6.37 - Создание и/или укрепление специализированных поисково-спасательных служб, таких как лавинная служба, служба по спасению посттехногенных и химических аварий, служба по воссоединению семейных связей.



Рекомендации для секторов:

| Сектор | Специфические рекомендации |
|--|---|
| Сельское хозяйство и продовольственная безопасность | <ul style="list-style-type: none">• Диагностика выполнения принятых основных государственных программ и планов по готовности к ЧС в секторах сельского хозяйства и продовольственной безопасности.• Разработка секторального плана действий в случае возникновения сельскохозяйственных чрезвычайных ситуаций, подтвержденного ресурсами, включая материально-технические и финансовые резервы на различных уровнях управления.• Усовершенствовать систему раннего предупреждения для своевременного предоставления информации об опасностях в сельском и водном хозяйстве и их ожидаемых последствиях для сельского хозяйства. |
| Окружающая среда и промышленные аварии | <ul style="list-style-type: none">• Разработка секторального плана действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в лесном секторе, подтвержденного ресурсами, включая материально-технические и финансовые резервы на различных уровнях управления.• Анализ и оценка существующей системы управления производственной, экологической и промышленной безопасности по предупреждению промышленных аварий и ущерба от промышленных отходов. Выявление основных проблем и пробелов.• Усиление и ужесточение контроля за выполнением всех организационно-технических мероприятий по предупреждению промышленных аварий и ущерба от промышленных отходов. Введение финансовых санкций и повышения компенсационных выплат. |
| Здравоохранение | <ul style="list-style-type: none">• Утвердить положение Операционного центра по чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения с учетом встраивания в государственную систему обмена информацией, гендерными данными, реагирования на чрезвычайные ситуации и связь с Центром Управления Кризисных Ситуаций (ЦУКС) при МЧС. |



Рекомендации для секторов:

| | |
|---|---|
| Здравоохранение | <ul style="list-style-type: none">● Продолжить работу по внедрению информационной эпидемиологической платформы и расширить ее для других заинтересованных секторов, таких как сельское хозяйство - для обмена данными по зоонозным заболеваниям, а также работу по взаимодополняемости существующих электронных регистров. |
| Социальная защита | <ul style="list-style-type: none">● Разработать протоколы/инструкции поведения и мер действий по оказанию защиты различных групп населения при каждом типе бедствия для социальных работников.● Определить административные этапы по регистрации населения, зачислению и оплате пособий при различного вида ЧС. |
| Водоснабжение, санитария и гигиена | <ul style="list-style-type: none">● Обучение и оказание технической поддержки местным службам по чрезвычайным ситуациям и органам власти для подготовки местных планов реагирования на основе оценки рисков на местном уровне.● Обеспечить разработку и тестирование планов обеспечения готовности к стихийным бедствиям и действий в чрезвычайных ситуациях для строительства/восстановления систем водоснабжения и санитарии.● Определить доступность источников водоснабжения, уборных, душевых и комнат для стирки - для женщин и девочек с соблюдением права на личную безопасность при посещении этих объектов. |
| Образование | <ul style="list-style-type: none">● Разработать и внедрить План управления рисками стихийных бедствий в школах/дошкольных учреждениях (УРБ) во всех учебных заведениях.● Школам и учебным заведениям на всех уровнях следует разработать Руководящие принципы по защите девочек, мальчиков и молодых женщин в целях обеспечения безопасности, защиты и благополучия при взаимодействии со взрослыми, гуманитарными организациями и т.д. |
| Инфраструктура | <ul style="list-style-type: none">● Повышение готовности аэропортов к стихийным бедствиям путем организации учений по подготовке аэропортов к стихийным бедствиям (Готовность аэропортов к стихийным бедствиям (Get the Airports Ready for Disasters - GARD) в международном аэропорту «Манас».● Подготовка планов действий в чрезвычайных ситуациях, их дальнейшее согласование и координация для обеспечения непрерывности деятельности объектов инфраструктуры.● Обучение и профессиональное образование специалистов-практиков принципу «восстановиться лучше, чем было». |



Рекомендации для секторов:

Инфраструктура

- Создание двух мобильных аэронавигационных станций для оперативной организации аэронавигационного управления в кризисной зоне в северной и южной частях страны.
- Провести обучение для равного количества женщин и мужчин по вопросам безопасного строительства и снижения риска бедствий, предусмотреть специальную помощь для тех, кто не способен самостоятельно произвести восстановительные работы.



Фото: ПРООН Кыргызстан



ГЛАВА 7. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ В СНИЖЕНИИ РИСКА БЕДСТВИЙ.

Учитывая, что женщины и мужчины имеют разные специфические потребности и уровень уязвимости в условиях ЧС, важно знать, что оценка риска с учетом гендерных аспектов и соответствующие факторы, такие как пол, возраст, инвалидность, социальный статус, этническая принадлежность и т.д., повысят эффективность и экономическую результативность деятельности в СРБ. Отсутствие интегрирования гендерных аспектов в СРБ может привести к ошибочной оценке рисков и, соответственно, к неэффективному планированию деятельности по снижению риска бедствий и усилению гендерного неравенства.

Таким образом, в условиях ЧС правительство и гуманитарное сообщество должны анализировать в ходе оценки различные гендерно-обусловленные проявления уязвимости, которым подвергаются мужчины, женщины, мальчики и девочки. Анализ и принятие мер по снижению уязвимости и рисков бедствий имеют прямое отношение к предотвращению гендерного насилия и реагированию на него.

Гендерный анализ должен включаться в оценку гуманитарных потребностей, а также во все оценки по отдельным секторам или в ситуационный анализ¹⁴.

Стоит подчеркнуть, что гуманитарное сообщество ставит особый акцент на риски гендерного насилия/ГН в условиях ЧС. Это связано с тем, что во время и после чрезвычайной ситуации выход из строя социальных служб и систем усугубляет эту уязвимость, увеличивая риск ГН. Психологические и эмоциональные последствия стихийных бедствий могут привести к усилению агрессии и насилия из-за потери семьи, дома и средств к существованию. Учитывая, что уязвимость и риски бедствий имеют прямое отношение к смягчению последствий, предотвращению

и реагированию на ГН, необходимо более всестороннее понимание связи между снижением риска бедствий и ГН.

Гендерное насилие — это серьезная и несущая угрозу жизни явление в области прав человека, защиты личности и гендерных отношений, которая создает беспрецедентные вызовы в контексте гуманитарных операций. В условиях ЧС и в конфликтных ситуациях гендерное насилие в отношении женщин, девочек, мальчиков и мужчин возрастает. Такие нарушения создают барьеры на пути осуществления прав и обеспечения гендерного равенства¹⁵.

Во всех странах мира женщины и девочки находятся в неблагоприятном положении в плане распределения социальной власти и влияния, контроля над ресурсами, права распоряжаться своим телом и участия в общественной жизни — и все это в результате гендерных ролей и отношений, определенных обществом. Гендерное насилие в отношении женщин и девочек имеет место в условиях такого неравномерного распределения¹⁶. Таким образом, необходимо продвигать активное участие женщин, девочек и других групп риска во всех процессах оценки различных секторов.

Учитывая, что Кыргызская Республика приняла ряд следующих международных обязательств на глобальном и региональном уровнях, важно отметить следующее - Резолюция 60/23 от 2016 г.

Комиссии по положению женщин (КПЖ)¹⁷ признает «важную роль женщин как движущей силы преобразований и лидеров в борьбе с изменением климата».

И призывает государства:

«формировать гендерно-чувствительную политику и обеспечивать интеграцию гендерного измерения в политический курс, расширять роль женщин в стратегиях по охране окружающей среды, борьбе с изменением климата и снижению риска бедствий и возможность доступа к

14 МПК, 2008г. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/gender>

15 МПК, 2008г. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/gender>

16 МПК, 2008г. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/gender>

17 ООН (2016), http://www.unwomen.org/en/csw_outcome#57

финансированию и участию в политических процессах, создавая условия для полноценного вклада женщин в принятие решений на всех уровнях власти по экологической проблематике и укреплению способности женщин и девочек противостоять негативным последствиям изменения климата».

Резолюция КПЖ 58/2 «Гендерное равенство и расширение возможностей женщин в условиях стихийных бедствий»¹⁸ содержит комплексные рекомендации и руководства к действию для международных организаций и правительств стран. Обязательства по формированию эффективной и гендерно-ориентированной системы СРБ предусмотрены для правительств присоединившихся стран положениями Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)¹⁹. Пекинская платформа действий также содержит разделы о роли женщин в ситуациях стихийных бедствий²⁰.

Таким образом, есть необходимость, в том, чтобы Правительства КР предприняло усилия для интеграции конкретных стратегий, финансирования действенных программ и разработки мер мониторинга, для того, чтобы создать чувство собственности и приверженности к вопросам гендера в СРБ.

В свою очередь, гуманитарные организации и структуры ООН обязаны продвигать гендерное равенство в ходе осуществления гуманитарных операций в соответствии с «Программным заявлением Межведомственного Постоянного Комитета/МПК по вопросу о гендерном равенстве» (2008 г.)²¹.

Положительные и сильные стороны:

Нормативно-правовая база КР:

1. Закон КР о гражданской защите: Статья 3, п.2 предусматривает, что планирование и осуществление мероприятий по Гражданской защите проводится органами управления Гражданской защиты с учетом экономических, природных и иных характеристик, а также демографических, гендерных, культурных особенностей различных групп населения, особенностей территорий и степени опасности возникновения чрезвычайных ситуаций.
2. Закон КР о местной государственной администрации и органах местного самоуправления обязывает местные государственные администрации к проведению государственной политики в том числе, и в сфере гендерного равенства; а также Глава 2, статья 27 предусматривает осуществление комплекса мер по охране и защите от семейного насилия в порядке, установленном законодательством.
3. Положение о порядке взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных организаций и граждан по снижению рисков насилия в отношении женщин и детей в чрезвычайных и кризисных ситуациях (от 22 августа 2019 года).

Важно отметить нижеследующие достижения в области снижения рисков гендерного насилия в условиях ЧС, что является только одним из компонентов гендерного аспекта в СРБ, а именно:

- МЧС (Центр 112 - горячая линия): в рамках Компонента «Оказание услуг и перенаправление» (Памятка по гендерному и СН). Система перенаправления пострадавших от насилия поставлена на уровне г. Бишкек.

18 ООН (2014), Комиссия по положению женщин, Согласованные выводы, доступно по ссылке: <http://www.unwomen.org/en/csw/outcomes#57>

19 ООН (2014), КПЖ, <http://www.unwomen.org/en/csw/outcomes#57>

20 ООН (1995), IV Всемирная конференция по положению женщин, Пекинская Декларация и Платформа действий, доступно по ссылке: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>

21 2015, МПК, Руководство по ГН

- **Министерство здравоохранения** - в компоненте «Документирование» (Стамбульский протокол) и Оказание услуг (руководство по психологической помощи): было разработано Методическое руководство по «организации и предоставлению медицинской помощи лицам, подвергшимся сексуальному насилию, в том числе в условиях ЧС», в котором отражены механизмы снижения риска, укрепление устойчивости и содействие в восстановлении.
- **Министерство Внутренних Дел** - компонент «Оказание услуг». В ноябре 2021 г. издан новый приказ о деятельности по охране и защите от семейного насилия включая в условиях ЧС.
- **МЧС КР и Министерство Образования КР** в 2021 году разработали и приняли Дорожную карту по снижению риска бедствий в образовательных организациях Кыргызской Республики на 2021-2025 годы. Одним из действий дорожной карты является разработка инструкций для учителей по снижению риска бедствий, с учетом вопросов гендерного насилия и повышения знаний по инклюзивности и гендерной чувствительности.

Слабые стороны:

В национальной «Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы» не отражен весь спектр гендерно ориентированного подхода в СРБ. Соответственно, конкретные меры по интеграции гендерных вопросов в секторальных планах не были включены. По результатам проведенной оценки в области здравоохранения и социальной сферы, приверженность к данной проблеме остается поверхностной. Положение единой системы комплексного

мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике (Приложение к Постановлению правительства КР от 23 октября, 2019 года) не включает формирование и применение гендерной статистики в процессе мониторинга и прогнозирования ЧС, что не позволяет располагать необходимыми данными для определения гендерно-специфических потребностей женщин и мужчин в случае ЧС.

Отсутствие гендерно-чувствительной статистики в СРБ говорит о низкой эффективности стратегий и политики по преодолению гендерного неравенства на разных уровнях (включая управление на высшем уровне, схемы финансирования и предоставления услуг, охват программами) и нужен новый акцент на гендерную справедливость, который может привести к появлению существенных возможностей для прогресса и вовлечения женщин в работу по укреплению устойчивости сообществ к стихийным бедствиям и конфликтам.

МЧС КР - интеграция гендерно обусловленных инструментов (дезагрегация данных, учет разных потребностей, защита от ГН и др.) в стратегии и политики государства носят фрагментарный характер. Министерство не использует в полной мере данные в разбивке по полу и возрасту, инвалидности и другим факторам уязвимости обслуживающего населения в процессе принятия решений и мер реагирования. Около 27 фельдшеров находятся в составе МЧС КР, которые не проходят курсы повышения квалификации на предмет оказания первой доврачебной медицинской помощи женщинам родового и послеродового периода, и пострадавшим от гендерного и сексуального насилия. Пожарная служба (рассмотрено на примере г. Бишкек), не применяет демографические характеристики и данные об обслуживаемом населении в разбивке по полу, возрасту и инвалидности. Занятия по боевой подготовке с личным составом

не имеют гендерного компонента для учета нужд, потребностей и возможностей женщин, мужчин, мальчиков и девочек и их особенностей при оказании помощи.

Обучение и подготовка в области Гражданской защиты - действует Постановление правительства от 24 июня 2019 года о Единой системе подготовки органов управления и сил Гражданской защиты и населения в области Гражданской защиты и формы ее обучения. Положение и приложение о форме обучения по гражданской защите населения не учитывает гендерные аспекты в СРБ и элементы предупреждения гендерного насилия в условиях ЧС. Специфическая уязвимость детей и женщин, в том числе дети и молодые люди с инвалидностью также не учтены.

Предупреждение и реагирование на гендерное насилие в случае ЧС не отражены в политиках, программах, а также в руководствах системы образования. В стране отсутствует закон о защите прав детей основанный на международных правах и, в частности, Конвенции по правам детей.

Министерство Социального Развития - работа Министерства социального развития сфокусирована на выдаче пособий социально-уязвимым группам населения, трудоустройстве в том числе и людям с инвалидностью и обеспечении социальных услуг. Гендерные аспекты при оказании социальных услуг населению пострадавшим от гендерного насилия в условиях ЧС не принимаются во внимание в полной мере. Взаимодействие и координация с

организациями, оказывающими услуги пострадавшим от гендерного насилия в условиях ЧС не отражены в планах министерства. Данное Министерство является координирующим органом гендерной политики и реагирования на гендерное насилие, работа с донорами и координация. В связи со сменой руководства, обсуждается вопрос о переходе отдела по координации вопросов семейного насилия под другое ведомство.

В целом, институциональный потенциал на центральном уровне недостаточный, представители центральных органов власти не владеют необходимыми знаниями для внедрения гендерных аспектов в СРБ. Данная оценка выявила необходимость в проведении глубокого анализа на национальном уровне на гендерную чувствительность в системе мер по снижению риска бедствий. Результаты такого анализа покажут пробелы и потребность в повышении знаний и потенциала профессионалов по интегрированию гендерных факторов в сфере управления бедствиями на всех уровнях: подготовки, реагирования и борьбы с последствиями ЧС. Для достижения таких результатов критически важна приверженность, осведомленность и политическая воля правительства страны и ее структур.

Далее следует минимум рекомендаций для отдельных секторов по усовершенствованию готовности и реагирования на бедствия с учетом гендерной специфики и рисков гендерного насилия в отношении уязвимых групп населения.



Фото: ПРООН Кыргызстан



Рекомендации для Системы Гражданской защиты (с вовлечением социального сектора):

| Подготовительный этап | Реагирование | Восстановление |
|---|--|--|
| <p>Собирать сведения о демографической структуре населения в разбивке: по полу и возрасту; по количеству домохозяйств, возглавляемых одинокими родителями или детьми; по количеству лиц с инвалидностью в разбивке по возрасту и полу и других сведений, - для оценки рисков и выработки мер по снижению рисков бедствий.</p> | <p>Учитывать гендерные характеристики населения и потребности лиц с инвалидностью при оценке рисков, нужд и потребностей; при организации и проведении мероприятий по защите прав пострадавшего населения.</p> | <p>Осуществлять оценку рисков бедствий, ущерба и потребностей на различных уровнях с учетом степени воздействия бедствий на женщин, девочек, мальчиков и мужчин, лиц с инвалидностью и пожилых.</p> |
| <p>Проводить обучение сотрудников системы Гражданской защиты порядку и методике определения оценки рисков бедствий, оценки ущерба и потребностей на различных уровнях с учетом степени воздействия возможных чрезвычайных ситуаций на женщин и мужчин, мальчиков и девочек, а также лиц с инвалидностью и пожилых.</p> | <p>Принимать сообщения о случаях гендерного насилия посредством «Системы-112» и передавать информацию в соответствующие службы для оказания компетентной помощи, включая экстренную психологическую помощь.</p> | <p>Проводить мониторинг и оценку выполненных мероприятий в области предотвращения, пресечения и реагирования на гендерное насилие в условиях чрезвычайной ситуации и защиты прав пострадавших, для выявления недостатков в обеспечении защиты и обеспечения равного доступа к различным услугам.</p> |
| <p>Подготовить сотрудников системы гражданской защиты по оказанию экстренных мер для снижения рисков гендерного насилия, помощи пострадавшим от гендерного насилия и перенаправлению в соответствующие службы помощи;</p> | <p>Создавать совместно с органами местного самоуправления и сектором поддержки безопасные временные жилищные условия, обеспечивающие предотвращение, пресечение и реагирование на гендерное насилие в социальных объектах, зданиях организаций и учреждений, в лагерях, палаточных городках, кризисных центрах, убежищах и организовывать их обеспечение их жизнедеятельности.</p> | |
| <p>Взаимодействовать и координировать с МЧС КР и другими линейными министерствами в процессах разработки стандартных операционных процедур/СОП по предупреждению и реагированию на гендерное насилие в условиях ЧС и подготовки сотрудников этих структур к СРБ на основе разработанных СОПов.</p> | | |



Социальный сектор:

| Подготовительный этап | Реагирование | Восстановление |
|--|---|---|
| <p>Собирать совместно с сектором Гражданской защиты и органами местного самоуправления сведения о демографической структуре населения, в том числе сведения о количестве жилых дворов и среднестатистическом количестве лиц, проживающих в одной семье; количестве жителей в разбивке по полу и возрасту; количестве домохозяйств, возглавляемых одинокими родителями или детьми; количестве лиц с инвалидностью в разбивке по возрасту и полу и других сведений для оценки рисков и выработки мер по снижению рисков бедствий и предотвращению гендерного насилия/ГН.</p> <p>Повысить потенциал социальных работников по оказанию социальных услуг, социальное сопровождение пострадавшим от ГН в соответствии с международными принципами как в чрезвычайных ситуациях, так и на этапе восстановления.</p> <p>Способствовать созданию скоординированной системы перенаправления при случаях ГН, опираясь на существующие службы реагирования на ГН и структуры местного сообщества.</p> <p>Содействовать разработке стандартных операционных процедур/СОП для предупреждения и реагирования на ГН всеми заинтересованными структурами при ЧС.</p> <p>Интегрировать услуги психосоциальной поддержки в СОПы и сеть перенаправлений.</p> | <p>Обеспечивать лиц, пострадавших от стихийных и других бедствий и ГН, средствами первоочередного жизнеобеспечения с учетом их потребностей.</p> <p>Оказывать экстренную социально-психологическую помощь и размещение пострадавших от стихийных бедствий и ГН в соответствующие центры (шелторы и т.д.)</p> <p>Обеспечить социальное сопровождение в другие службы, в случае перенаправления в соответствии с СОП.</p> | <p>Осуществлять сбор и обобщение данных в соответствии со стандартами безопасности и этических норм о лицах, пострадавших от ГН и нуждающихся в социальной помощи для принятия соответствующих мер.</p> <p>Оказывать социальное сопровождение и помощь в восстановлении, оформлении документов для получения социальной помощи и иных услуг лицам, пострадавшим от ГН, совместно с территориальными государственными органами исполнительной власти, сфера деятельности которых затрагивает данные услуги.</p> <p>Вносить предложения в Правительство Кыргызской Республики о дополнительном финансировании органов социального развития для оказания социальной адресной помощи лицам, пострадавшим от ГН в условиях ЧС.</p> |



Сектор здравоохранения:

| Подготовительный этап | Реагирование | Восстановление |
|--|---|---|
| <p>Подготовить медицинских работников на всех уровнях по оказанию медицинской и психологической помощи в условиях ЧС с учетом потребностей женщин и девочек, мальчиков и мужчин, а также лиц с инвалидностью, в соответствии с утвержденными клиническими протоколами, включая протокол по Клиническому ведению при изнасиловании/КВИ, руководствами, включая основные задачи Минимального комплекса начальных мер/МКНМ.</p> <p>Осуществлять механизм координации многосекторального реагирования на ГН и создание единой системы привлечения и учета профессиональных психологов на случай ЧС.</p> <p>Поддерживать в постоянной готовности пункты управления медицинской службы Гражданской защиты.</p> | <p>Обеспечить незамедлительный доступ женщинам и девочкам-подросткам к службам репродуктивного здоровья, как отмечено в МКНМ, на начальном этапе ЧС.</p> <p>Распространить наборы репродуктивного здоровья, включая средства оказания помощи пострадавшим от изнасилований и другие клинические средства для обеспечения деятельности медицинских центров, мобильных клиник и персонала учреждений здравоохранения.</p> <p>Содействовать созданию безопасных пунктов психологической поддержки пострадавшим в условиях ЧС и пострадавшим от гендерного/сексуального насилия.</p> <p>Интегрировать медицинские услуги в СОПы по ГН и сеть перенаправлений.</p> <p>Осуществлять сбор и обобщение данных по случаям обращения за медицинской помощью лиц пострадавших и погибших в условиях ЧС и от ГН, их половозрастных характеристиках в соответствии со стандартами безопасности и этических норм.</p> | <p>Восстановление услуг комплексной охраны репродуктивного здоровья, включая лечение и перенаправление, потерпевших от сексуального насилия на этапе восстановления и в дальнейшем.</p> <p>Направлять лиц, пострадавших от бедствий и ГН, в соответствующие медицинские учреждения и реабилитационные центры при наличии медицинских показаний.</p> <p>Проводить сбор и обобщение информации об оказанной медицинской и психологической помощи в условиях чрезвычайных ситуаций, в том числе лицам, пострадавшим от ГН, с учетом демографических характеристик.</p> |



Система образования:

| Подготовительный этап | Реагирование | Восстановление |
|---|--|--|
| <p>Проводить регулярно аудит безопасности школьной среды и предупреждение всякого рода рисков, в том числе риски относительно ГН.</p> <p>Повышать осведомленность, грамотность и развивать технические навыки девочек и мальчиков в снижении рисков бедствий и предотвращению ГН в условиях ЧС.</p> <p>Разработка плана образовательного учреждения по защите граждан, основанного на гендерных принципах, учитывающих пол, возраст, инвалидность и уязвимое положение девочек и мальчиков.</p> <p>Подготовка групп самопомощи и обучение девочек навыкам и основам «Безопасности жизнедеятельности».</p> | <p>Создать инклюзивный школьный комитет по реагированию на ЧС с четким разделением обязанностей, кто и что делает в случае ЧС. Важно чтобы девочки и мальчики были членами комитета наряду с преподавателями.</p> <p>Осуществлять мониторинг посещаемости школы как девочек, так и мальчиков, и анализ данных для выявления основных причин.</p> <p>Повышать чувствительность школьной администрации и преподавателей к вопросам гендерного равенства, ГН в условиях ЧС, включая (защиту от сексуальной эксплуатации и насилия) в школах и образовательных учреждениях.</p> <p>Осуществлять информационную деятельность в сфере предотвращения, пресечения ГН на уровне сообществ и распространять информационный листок о соответствующих услугах для пострадавших от ГН.</p> | <p>Оценить воздействие бедствий на девочек и мальчиков школьного возраста.</p> <p>При восстановлении зданий школ предусмотреть удобный доступ для детей с инвалидностью, а также отвечающие санитарным нормам и безопасные туалетные комнаты для девочек и для мальчиков.</p> <p>Осуществлять информационную деятельность в сфере предотвращения, пресечения и реагирования на ГН на уровне сообществ;</p> <p>Оказывать содействие лицам, пострадавшим от ГН в вопросах доступа к услугам и правосудию для защиты нарушенных прав.</p> |



Сектор внутренних дел:

| Подготовительный этап | Реагирование | Восстановление |
|---|--|---|
| <p>Разработать ведомственный акт направленный на профилактику и реагирование на ГН в условиях ЧС, (например, стандарты и процедуры и протоколы для обмена защищенной или конфиденциальной информации о случаях ГН; соответствующие процедуры по расследованию и принятию дисциплинарных мер в случаях сексуальной эксплуатации и надругательства и т. д.).</p> <p>Оказывать содействие внесению изменений в местное и национальное законодательство и политику (включая нормы обычного права) для усиления механизмов защиты в результате ГН; оказывать содействие ратификации основных стандартов в области прав человека.</p> <p>Провести оценку информированности сотрудников органов безопасности об основных вопросах и проблемах, связанных с гендерной проблематикой, ГН, правами женщин/человека, включая информацию об организациях, куда пострадавшие в результате ГН могут обращаться.</p> <p>Повышать потенциал органов безопасности и их сотрудников по оказанию экстренной помощи, предотвращению, пресечению и реагированию на ГН, реабилитацию лиц, пострадавших от ГН в условиях ЧС.</p> | <p>Принимать заявления от лиц, пострадавших от физического и/или сексуального насилия и обеспечить защиту пострадавшим согласно международным принципам.</p> <p>Обеспечить обмен информацией и координацию между службами безопасности и рабочей группой по противодействию ГН, и определение совместных действий по обеспечению безопасности для пострадавших от насилия.</p> <p>Перенаправлять лицо, пострадавшее от физического и/или сексуального насилия при наличии его письменного обращения, на медицинское освидетельствование.</p> <p>В случае, если от физического и/или сексуального насилия пострадало несовершеннолетнее или недееспособное лицо, оно направляется на медицинское освидетельствование в сопровождении законных представителей.</p> <p>Разъяснять лицу, пострадавшему от физического и/или сексуального насилия, его права и обязанности в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Кыргызской Республики.</p> <p>Интегрировать услуги по обеспечению защиты органами безопасности в СОПы и сеть перенаправления.</p> | <p>Поддержка осведомленности и потенциала работников служб безопасности при применении законов, использовании соответствующих актов и протоколов при обработке заявлений, обращений, перенаправлений и т.д.</p> <p>Строго следовать стандартам обмена информацией, которые обеспечивают конфиденциальность потерпевших от ГН, их семей и сообществ.</p> |





UNITED NATIONS
KYRGYZ REPUBLIC



CaDRi

Partnership
Capacity for Disaster
Reduction Initiative

