



Национальная платформа
Кыргызской Республики
по снижению рисков бедствий
Во благо Кыргызстана!



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

с рекомендациями по интеграции / внедрению

Упреждающих Действий

*в национальные стратегии, нормативные правовые акты
и планы действий по снижению риска бедствий*

В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ВПП ООН

*«Повышение потенциала Правительства КР по разработке и реализации упреждающих действий
для сведения к минимуму воздействия суровых зим на скотоводов (УД)»*

Введение

Кыргызская Республика в силу своего географического месторасположения является континентальной, горной страной, подверженной многочисленным потенциально опасным процессам и явлениям, которые зачастую приводят к возникновению чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, экологического и биолого-социального характера.

Стихийные бедствия, многие из которых обусловлены ускорением процессов глобального изменения климата, становятся все более частыми и интенсивными, приводят к гибели людей, значительным материальным ущербам, оказывают негативное воздействие на население и экономику, что существенно препятствуют достижению прогресса на пути к устойчивому развитию страны.

Кыргызская Республика считается одной из самых уязвимых к изменению климата в регионе. Ожидается, что изменение климата увеличит частоту и интенсивность бедствий, в особенности медленно развивающихся, таких как засуха, деградация земель и болезни лесов, повышение температуры, сдвиги режимов стока рек, интенсивное таяние и уменьшение площади ледников, изменение биоразнообразия и другие.

Неблагоприятные последствия изменения климата усиливают уровень подверженности метеорологическим и гидрометеорологическим опасностям, и ожидается, что данная тенденция, имеющая характер медленно-развивающихся процессов, будет ускоряться. Тенденции изменения температуры воздуха, его межгодовая изменчивость приводит к проявлению, особенно в межсезонные не устойчивые периоды, опасных природных явлений и процессов, приводящих к росту чрезвычайных ситуаций природно-климатического характера.

Помимо краткосрочных последствий, таких как прямые экономические потери, чрезвычайные ситуации оказывают негативное влияние на долгосрочное развитие государства и его безопасность. Вследствие чего снижение риска бедствий и устойчивое развитие государства и его населения в целом являются взаимодополняющими стратегическими целями.

Кыргызская Республика в своей Национальной программе развития до 2026 года определила, что политика государства будет направлена на сохранение и восстановление природной среды, экосистем, сохранение ледников, ландшафтов и биологического разнообразия и неуклонно следует к достижению стратегической задачи по созданию благоприятной для жизни человека окружающей среды путем достижения прогресса в укреплении потенциала противодействия и сокращении потерь и ущерба, существенном снижении риска бедствий, в условиях изменяющегося климата, с учетом будущих угроз и опасностей и на основе понимания риска бедствий во всех его аспектах, укрепления систем управления рисками бедствий, мобилизации инвестиций, усиления международного сотрудничества и глобального партнерства.

В 2015-2022 годы, Кыргызская Республика, в целях для создания условий устойчивого развития страны, повышения уровня защищенности населения и территорий от ЧС, предприняла комплекс мер, направленных на совершенствование национальной системы управления рисками бедствий на основе развития принципов многостороннего партнерства, инновационных методов анализа рисков и их учета в планировании развития, перехода ГСГЗ от ликвидации последствий ЧС к их предупреждению, а также снижению рисков путем проведения превентивных мероприятий, повышения готовности к реагированию на ЧС, внедрения децентрализованных подходов, с четким разграничением функций центральных и местных органов власти.

Существующая до 2015 года практика мониторинга, прогноза, предупреждения чрезвычайных ситуаций природного характера в Кыргызской Республике не в полной мере отвечала требуемому

уровню оперативного и эффективного решения задач по обеспечению безопасности населения и создания условий для устойчивого развития страны.

Изучением опасных природных процессов и выработкой прогноза их активизации в Кыргызской Республике занимались разные ведомства, научно-исследовательские институты, структурные подразделения министерств, образовательные учреждения и крупные промышленные предприятия. Однако, при этом не обеспечивалось выполнение требуемого комплекса работ и полный охват наиболее опасных природных процессов. К примеру, наблюдение за состоянием высокогорных озер, ледников, мониторинг и прогнозирование оползневой и селевой опасности производился эпизодически и не по всей территории страны, в том числе вследствие сокращения, моральной и физической изношенности сети наблюдений, используемой большинством государственных организаций и научных учреждений для мониторинга опасных природных процессов.

База данных об опасных участках и процессах не в полной мере соответствовала современным требованиям. Обмен информацией между государственными структурами осуществлялся исключительно в момент угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайных ситуаций. При этом, доступ к информации (базам данных) соответствующих ведомств, научных учреждений, производственных организаций, относящейся к мониторингу и прогнозированию бедствий, зачастую был закрытым. Из-за отсутствия соответствующего механизма обмен информацией осуществлялся на основе официальных запросов.

Из-за отсутствия механизма обмена данными наблюдений за опасными процессами и явлениями для проведения прогноза, анализа, оценки и принятия последующих практических решений по предупреждению чрезвычайных ситуаций обмен данными мониторинга и прогноза осуществлялся на основе запросов. Указанные проблемы, наряду со сложностями в вопросах финансирования, были обусловлены отсутствием нормативной и правовой основы, регламентирующей деятельность систем мониторинга и прогнозирования опасных природных процессов, обмена информацией и оценки их рисков.

В июле 2017 года Советом безопасности Кыргызской Республики было отмечено, что, несмотря на предпринимаемые усилия со стороны государства, характер, частота и масштабы произошедших в республике чрезвычайных ситуаций, величина ущерба и затрат государственных ресурсов, а также количество погибших и пострадавших людей не имеют тенденции к снижению. В этой связи, были приняты ряд решений по реализации мер по повышению эффективности работы системы предотвращения чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике, включая задачи по пересмотру принципов работы системы Гражданской защиты и вовлеченных в ее обеспечение органов государственного управления в сторону повышения приоритета превентивных действий всей системы над действиями по локализации и устранению последствий уже случившихся чрезвычайных ситуаций, а также изучению опасных природных явлений и процессов, а также ледников и высокогорных озер с установлением конкретных исполнителей, сроков реализации мероприятий и ответственности.

В 2019 – 2022 годы Кыргызская Республика пережила ряд масштабных потрясений – чрезвычайных ситуаций, которые кардинальным образом отразились на общественно-политической и экономической ситуации в стране, нормальной жизнедеятельности, социально-психологическом состоянии и общественном здоровье населения.

Эти масштабные чрезвычайные ситуации главным образом были связаны с беспрецедентным распространением коронавирусной инфекции - пандемии COVID-19, а также интенсификацией опасных природных процессов и явлений, обусловленных изменением климата - двумя глобальными вызовами и рисками, которые затронули не только Кыргызскую Республику, а практически все страны и народы, и, пожалуй, уже не осталось сферы жизнедеятельности человека

и социально-экономического развития государств, которых бы они не коснулись преимущественно с крайне негативной стороны.

За период масштабного распространения COVID-19, Кыргызская Республика и ее граждане испытали на себе всю тяжесть последствий значительного снижения социально-экономической активности, спада производства, снижения доходов, инвестиций, повышения цен на энергоносители, промышленные и другие товары первой необходимости, продукты питания, роста безработицы и других крайне негативных процессов, что в совокупности привело к снижению темпов устойчивого развития, со всеми вытекающими из этого многочисленными социальными, экономическими и экологическими проблемами, как для государства, так и для всего населения страны, в особенности уязвимых слоев, включая женщин и детей.

В 2020–2021 гг. пандемия COVID-19 сделало серьезный вызов стране и выявила системные проблемы в деятельности Государственной системы Гражданской защиты, начиная от управления рисками бедствий в области общественного здравоохранения и образования и до миграционной политики. Наиболее слабыми элементами оказались возможность заблаговременного прогнозирования, раннего предупреждения и системного реагирования на каскадные чрезвычайные и кризисные ситуации, массовое инфекционное заболевание людей и череду природных стихийных бедствий, что подтвердилось в период распространения COVID-19.

Анализ текущей ситуации, свидетельствует о том, что несмотря на предпринимаемые усилия со стороны государства, характер, частота и масштабы произошедших в республике чрезвычайных ситуаций, усугубляемых изменением климата и пограничными конфликтными ситуациями, величина ущерба и затрат государственных ресурсов, а также количество погибших и пострадавших людей не имеют устойчивых тенденций к снижению.

В последние годы неблагоприятные последствия изменения климата усилили степень подверженности метеорологическим и гидрометеорологическим опасностям, которые в стали принимать более ярко выраженный характер, усиливается подверженность и уязвимость населения и территории Кыргызской Республики к чрезвычайным ситуациям техногенного характера, таким как крупные пожары, сбои в энергосистеме или промышленные аварии, приводящие к загрязнениям. Из-за расположения объектов горнодобывающей промышленности в истоках или водосборах речных бассейнов землетрясения и оползни стали чаще приводить к загрязнению вод токсичными отходами, которые могут потенциально обернуться экологическими катастрофами, влияющими и на соседние с Кыргызской Республикой страны.

Реалии сегодняшнего дня требуют незамедлительного реформирования ведомственного мышления, функциональности государственных структур и органов местного самоуправления от первичности мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций к доминированию системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, раннего их предупреждения и выстраиванию устойчивой архитектуры безопасности, в том числе за счет разработки и реализации [Упреждающих Действий](#), которые позволят в значительной мере снизить потенциальное воздействие опасных природных процессов и явлений, предотвратить возникновение чрезвычайных ситуаций.

Организация и ведение Гражданской защиты являются одной из важнейших функций государства, составной частью обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики. Решение вопросов по существенному снижению риска бедствий и сокращению потерь в результате бедствий в виде человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей, и неблагоприятных последствий для населения и территории Кыргызской Республики должно иметь комплексный характер, с учетом существующих и будущих угроз и опасностей, на основе развития и внедрения современных методов мониторинга и прогнозирования и проведения [Упреждающих Действий](#).

В 2019 году, в целях обеспечения постоянного мониторинга за выявленными и потенциальными источниками чрезвычайных ситуаций, своевременного и достоверного прогнозирования их развития, направленного на раннее предупреждение чрезвычайных ситуаций и организацию ликвидации их последствий, Правительством Кыргызской Республики было принято решение о создании Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций (далее - ЕСКМП), назначении Состава участников ЕСКМП, установлении Порядка информационного взаимодействия участников ЕСКМП, а также утверждению Порядка проведения анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий).

Сегодня мы можем с растущей уверенностью утверждать, что в Кыргызской Республике осуществляется постоянный мониторинг за выявленными и потенциальными источниками чрезвычайных ситуаций, своевременное и, в подавляющем большинстве, достоверное прогнозирование вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций, зоны, масштабов, размеров площади их распространения, временных интервалов или их определенных совокупностей.

Реализация проекта ВВП ООН «Повышение потенциала правительства по разработке и реализации Упреждающих Действий для сведения к минимуму воздействия суровых зим на скотоводов» была начата в конце 2022 года.

За прошедший период был реализован комплекс консультационных мероприятий с правительством, региональным и головным офисом ВПП, в ходе которых была подтверждена необходимость реализации данной инициативы для повышения потенциала правительства в совершенствовании механизмов деятельности по снижению риска бедствий (СРБ).

В 2023 году ВПП ООН, совместно с МЧС КР и другими заинтересованными сторонами, планирует реализовать комплекс работ по продвижению Упреждающих Действий, которые в последующем будут служить базой / основой для реализации следующего этапа данной инициативы в 2024 году.

Анализ итогов реализации данных мер определит стратегию реализации инициативы Упреждающих Действий на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

ЧАСТЬ 1:

Упреждающее действие – что это такое? Концепция Подходы по продвижению упреждающих действий на глобальном уровне: гуманитарный сектор

Существует широкое согласие в том, что международный гуманитарный сектор и правительства должны перейти от подхода, в значительной степени реагирующего на чрезвычайные ситуации, к упреждающему подходу.

Что такое упреждающее действие?

Упреждающие действия определяются как действия, опережающие прогнозируемые опасные события, с целью предотвращения или уменьшения острых гуманитарных последствий до того, как они развернутся в полной мере.

Упреждающие действия позволяют гуманитарным организациям опередить шок и смягчить его воздействие на уязвимых людей. Прогнозная аналитика может помочь предвидеть гуманитарные потребности, возникающие в результате различных потрясений. Это открывает окно

возможностей, позволяющее гуманитарным работникам снизить общее воздействие потрясений, действуя до того, как материализуются потребности.

Новые данные показывают, что упреждающие действия являются более достойным, быстрым и (экономичным) эффективным гуманитарным ответом.

Упреждающие действия относятся к действиям, предпринимаемым для уменьшения воздействия прогнозируемой опасности до того, как она произойдет или до того, как проявятся ее наиболее острые последствия. Действия выполняются в ожидании прогнозируемых последствий опасности и на основе прогноза того, когда, где и как произойдет событие (МФКК 2020).

Упреждающие действия принимают разные формы и происходят в разных масштабах, в зависимости от мандата участвующих организаций, условий, в которых живут люди, типа опасности, с которой они сталкиваются, и имеющихся прогнозов этой опасности.

Параметры упреждающих действий включают следующее:

- ◆ цель состоит в том, чтобы уменьшить потенциальное воздействие прогнозируемых опасностей;
- ◆ действия разрабатываются на основе прогнозов или прогнозного анализа того, когда и где произойдет опасность;
- ◆ действия осуществляются до начала воздействия опасности или до того, как ощущатся ее наиболее острые последствия.

Упреждающие действия работают лучше всего, если заинтересованные стороны заранее согласовали следующие основные компоненты:

- ◆ действия, которые необходимо предпринять, и конкретные роли каждой заинтересованной стороны
- ◆ прогнозы этой опасности и пороговые уровни, которые используются для «запуска» действий
- ◆ финансирование, причем как сумма, так и источник заранее определены, чтобы обеспечить возможность реализации действий после достижения триггерных условий.

Упреждающие действия меняют гуманитарную систему, переходя от реагирования на опасности к действиям, опережающим их.

Различные организации реализуют и продвигают **упреждающие действия** по всему миру, в том числе Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, Сеть «Старт», Всемирная продовольственная программа (ВПП), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ).

Цель упреждающих действий состоит в том, чтобы смягчить пиковое воздействие шока. Поэтому эти действия реализуются только в том случае, если существует высокая вероятность возникновения и пика такого шока и, если реализация крайне критична по времени.

Таким образом, **упреждающие действия** требуют упреждающих мер, направленных на то, чтобы опережать крупные потрясения и смягчать их потенциальное воздействие на уязвимые группы населения.

Почему важны упреждающие действия?

Большинство опасностей предсказуемы, и подход к ним как к таковым создает критически важную возможность действовать заранее и спасти жизни людей, а также повышать их долгосрочную устойчивость.

К сожалению, эти возможности часто упускаются. Несмотря на улучшение нашей способности прогнозировать вероятность опасности и определять, какие места пострадают больше всего, большая часть гуманитарной системы продолжает действовать только после того, как опасность возникла.

Многие гуманитарные агентства по-прежнему реагируют после того, как произошла катастрофа, и даже тогда их реакция часто бывает медленной. Это приводит к потере жизней и средств к существованию.

Одна из самых больших проблем заключается в том, как предоставляются средства. Системы финансирования в гуманитарном секторе часто работают медленно и в основном реагируют на изменения: по данным сети «Старт»: из каждых 10 долларов США, потраченных на гуманитарную помощь, только 1 доллар США тратится на снижение рисков и управление ими.

Переход к **упреждающим действиям** меняет ситуацию. Это более быстрый, более эффективный и более достойный способ доставки гуманитарной помощи. Есть четкие доказательства многочисленных преимуществ **упреждающих действий** и новые доказательства появляются постоянно. Расширяя и ускоряя этот сдвиг, упреждающие действия могут помочь создать гуманитарную систему, которая спасет больше жизней и предотвратит худшие последствия стихийных бедствий, а также поможет защитить достижения в области развития – гуманитарную систему, которая предвидит, а не реагирует.

Необходимость активизировать упреждающие действия.

Аргументы в пользу упреждающих действий очевидны, и в последние годы этот подход приобрел значительный импульс. В настоящее время более 60 организаций используют его для уменьшения воздействия стихийных бедствий.

Однако этого не происходит в необходимом масштабе. Общее число людей, охваченных этим подходом, остается ограниченным, и он еще не принят во всех странах, переживающих стихийные бедствия. **Упреждающие действия** также не применяются ко всем типам стихийных бедствий, при этом основное внимание по-прежнему уделяется стихийным бедствиям, связанным с климатом и погодой.

Большому количеству организаций необходимо начать использовать **упреждающие действия** в своих программах, пока они не станут доминирующим подходом к борьбе с прогнозируемыми опасностями. Достижение этого сдвига потребует больших усилий и серьезных изменений во многих различных областях.

Целевая группа по **упреждающим действиям определила пять ключевых политических задач, которые необходимы для того, чтобы этот сдвиг произошел:**

1. Расширить гибкое, скоординированное и предсказуемое финансирование упреждающих действий.

2. Инвестировать в потенциал раннего предупреждения и обеспечение готовности, особенно на местном уровне.
3. Сделать упреждающие действия применимыми к более широкому спектру опасностей.
4. Поощрять коллективное обучение, координацию и партнерство.
5. Включение упреждающих действий в национальные системы управления стихийными бедствиями.

Инструментарий упреждающих действий:

- ◆ По оценкам, половина сегодняшних кризисов в определенной степени предсказуема, а 20 процентов весьма предсказуемы, однако менее 1 процента финансирования заранее организовано. В последние годы гуманитарное сообщество активно искало способы опередить кризисы, помогая людям раньше, как только они видят приближающиеся проблемы, предпринимая **упреждающие действия**.
- ◆ Почему **упреждающие действия** все еще не стандартный подход???
 - во-первых, потому что раньше у нас не было данных и инструментов, которые сейчас позволяют прогнозировать многие кризисы.
 - во-вторых, думают некоторые, потому что политическая воля к действию не может быть мобилизована до тех пор, пока мы все не увидим страдания на наших экранах.
 - в-третьих, из-за бюрократической инерции и ошибочной склонности действовать только в самую последние минуты.
- ◆ Шесть предложений – инструментов по созданию **упреждающей системы**.
 - во-первых, требуется использовать страховые продукты, чтобы иметь средства именно тогда, когда они необходимы;
 - во-вторых, необходимо использовать заранее согласованное резервное финансирование, чтобы высвободить деньги в тот момент, когда произойдет стихийное бедствие, а не звонить и просить об этом впоследствии;
 - в-третьих, требуется разделить риск с частным сектором;
 - в-четвертых, добиться, чтобы развитие и гуманитарное финансирование дополняли друг друга;
 - в-пятых, требуется повысить эффективность самой существующей системы гуманитарного финансирования. Самый важный момент заключается в том, что нам необходимо решать вопросы финансирования упреждающих действий как можно оперативно, в кратчайшие сроки.

К примеру, правительство Бангладеш и ВПП ООН определили населенные пункты, которые могут быть затоплены на северо-западе Бангладеш. Традиционный подход заключался бы в мобилизации экспертов и создании запасов еды и материалов для жилья. На этот раз ВПП просто выделила 5000 семьям по 53 доллара за три дня вперед. Люди перебрались в более безопасные районы, укрепили свои дома и закупили предметы первой необходимости. Когда,

вода сошла, люди вернулись в свои дома, понеся минимальный ущерб и быстро вернулись к нормальной жизнедеятельности.

- в-шестых, требуется извлечь уроки и для планирования и проведения упреждающих действий с максимальной эффективностью использовать инновационные информационно-коммуникационные технологии, на основе собственного и международного опыта и практики.

Основываясь на растущих доказательствах того, что **упреждающие действия** до возникновения предсказуемой чрезвычайной ситуации значительно более эффективны, чем ликвидация их последствий и гуманитарное реагирование, предлагается основными компонентами Концепции упреждающих действий считать:

1. Заблаговременный мониторинг и прогнозирование возможных чрезвычайных ситуаций, оценка и анализ возможных последствий для территории и населения.
2. Разработка планов и принятие решений по проведению упреждающих действий.
3. Выделение финансовых средств и материальных ресурсов.
4. Осуществление упреждающих действий, направленных на уменьшение последствий и, следовательно, ограничению гуманитарных потребностей.

Комбинируя различные аналитические подходы, можно не только прогнозировать необычные погодные явления и возможность возникновения чрезвычайных ситуаций, но и смягчить их прогнозируемые последствия, на основе заблаговременного осуществления определенных **упреждающих действий**.

Механизм / Структур упреждающих действий состоит из трех основных элементов, каждый из которых должен быть подкреплён четким планом обучения, мониторинга и оценки:

Элемент 1	Элемент 2	Элемент 3
Надежное прогнозирование, встроенное в четкий процесс принятия решений (модель)	Заранее согласованные планы действий, которые могут фундаментально изменить траекторию кризиса (осуществление)	Заранее оговоренное финансирование (деньги)

Упреждающие действия по-прежнему являются инновационной сферой, требующей «доказательства концепции». Таким образом, в дополнение к трем основным элементам необходимы инвестиции в документирование фактических данных и обучение на основе каждой структуры (обучение).

Основные принципы упреждающих действий:

- 1) **Приоритет много-секторального подхода:** следует отдавать приоритет меж-секторальным, совместным действиям, когда это возможно, чтобы максимизировать синергию и добиться большого эффекта.
- 2) **Обеспечение защиты:** В соответствии с принципом «не оставляя никого позади» (Повестка дня на период до 2030 года), все партнеры, осуществляющие упреждающие меры, несут ответственность за то, чтобы их ответные меры не усугубляли подверженность сообществ рискам насилия, отсутствия безопасности, вымогательства и эксплуатации.

Упреждающие действия также должны гарантировать, что они принесут пользу местным сообществам в соответствии с их потребностями, уделяя должное внимание препятствиям, связанным с полом, возрастом, инвалидностью или социальной принадлежностью.

- 3) **Содействие подотчетности перед пострадавшим населением:** все партнеры, участвующие в реализации системы упреждающих действий, несут ответственность за интеграцию подходов подотчетности перед пострадавшим населением в свою деятельность.

Это включает в себя приложение всех усилий для того, чтобы выслушивать и действовать в соответствии с голосами и приоритетами затронутых людей (включая наиболее маргинализированных и подвергающихся риску женщин, мужчин, девочек и мальчиков) скоординированным образом, до, в процессе и после упреждающих действий. Это также означает обеспечение того, чтобы обратная связь сообщества приводила к корректирующим действиям в будущих упреждающих действиях.

- 4) **Поддержка локализации:** все партнеры, участвующие в реализации упреждающих действий, будут соблюдать равноправные партнерские отношения с местными субъектами, опирающиеся на их долгосрочные отношения и доверие к сообществам во время упреждающих действий.
- 5) **Участие в партнерских отношениях:** сотрудничество между гуманитарными организациями является ключом к обеспечению участия всех секторов и мобилизации помощи в соответствии с рамками упреждающих действий.
- 6) **Использование наличных, где это возможно:** в исключительных случаях поощряется использование наличных денег в качестве стандартного способа оказания помощи там, где это позволяют рынки и оперативные условия.

- 7) **Создание сопутствующих выгод для развития:** участникам пилотного проекта предлагается рассмотреть, как финансирование упреждающих действий может дополнять финансирование развития, уменьшая страдания и устраняя коренные причины проблем.

Например, если заранее согласованный план упреждающих действий включает в себя ремонт скважин, агентства-исполнители должны гарантировать, что качество ремонта сохранится и после непосредственного гуманитарного кризиса.

- 8) **Охват обучения:** мероприятия по мониторингу, оценке и обучению должны быть включены в каждый этап разработки и внедрения системы упреждающих действий.
- 9) **Стремление к интеграции:** обеспечение интеграции упреждающих действий в существующую гуманитарную архитектуру и укрепление связей с долгосрочными программами, включая инициативы по обеспечению устойчивости и развития.

ЧАСТЬ 2:

Политический анализ существующих политик, стратегий, нормативных правовых актов и планов действий по СРБ

с целью определения возможности интеграции упреждающих действий в ключевые национальные документы

1. Анализ понятийного аппарата в области Гражданской защиты

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Закон Кыргызской Республик «О Гражданской защите», от 24 мая 2018 года № 54 (В редакции Законов КР от 15 апреля 2020 года № 42, 7 мая 2020 года № 52, 27 марта 2023 года № 71)

Настоящий Закон регулирует правоотношения, возникающие в области Гражданской защиты населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время.

Статья 2. Основные понятия:

- 1) **Предупреждение чрезвычайных ситуаций** - комплекс заблаговременно проводимых мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, сохранение жизни и здоровья людей, снижение размеров ущерба в случае их возникновения;
- 2) **Специальные превентивные и ликвидационные мероприятия** - организация и проведение предупреждающих мероприятий, ликвидация возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оперативное реагирование и проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ;
- 3) **Снижение риска бедствий** - это комплексный подход к выявлению, оценке и снижению рисков бедствий, направленный на снижение социально-экономической уязвимости к бедствиям, повышение готовности к чрезвычайным ситуациям, а также на устранение угроз стихийных бедствий, экологических и других опасностей, которые их вызывают. Комплексный подход включает политический, технический, социальный и экономический характер деятельности государственной системы Гражданской защиты;

Возможности интеграции «упреждающих действий» в ключевые понятия в области Гражданской защиты:

- 1) **Внести изменения и дополнения в нижеследующие понятия (выделено синим цветом):**

Предупреждение чрезвычайных ситуаций - комплекс заблаговременно проводимых **упреждающих действий** и мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, сохранение жизни и здоровья людей, снижение размеров ущерба в случае их возникновения;

- 4) **Специальные превентивные и ликвидационные мероприятия** - организация и проведение **упреждающих действий** и предупреждающих мероприятий, ликвидация возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оперативное реагирование и проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ;

- 5) **Снижение риска бедствий** - это комплексный подход к выявлению, оценке, снижению рисков бедствий **упреждающим действиям**, направленный на снижение социально-экономической уязвимости к бедствиям, повышение готовности к чрезвычайным ситуациям, а также на устранение угроз стихийных бедствий, экологических и других опасностей, которые их вызывают.

- 2) **Внести новое дополнительное понятие: Упреждающие действия.**

Предлагаемые варианты понятия: Упреждающие действия:

1) **Упреждающие действия** – комплекс мер, осуществляемых с целью предотвращения или снижения воздействия опасных природно-климатических процессов и явлений, стихийных или иных бедствий на жизнедеятельность населения и окружающей среды, и предпринимаемая на основе заблаговременного мониторинга и прогнозирования, выделения финансовых и материальных ресурсов.

2) **Упреждающие действия** – комплекс мер, осуществляемых на основе прогнозирования опасных природно-климатических процессов и явлений, оценки и анализа ожидаемых последствий возможных стихийных или иных бедствий с целью заблаговременного принятия практических мер по предотвращению или снижению человеческих жертв, ущерба здоровью людей или окружающей среде, материальных потерь и нарушения условий жизнедеятельности людей.

2. Анализ Закона Кыргызской Республик «О Гражданской защите»

от 24 мая 2018 года № 54 (В редакции Законов КР от 15 апреля 2020 года № 42, 7 мая 2020 года № 52, 27 марта 2023 года № 71)

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Настоящий Закон регулирует правоотношения, возникающие в области Гражданской защиты населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время.

Важно: *Возможности включения «упреждающих действий» прописаны непосредственно в тексте статьей, пунктов и подпунктов (выделено синим цветом):*

Статья 5. Государственная система Гражданской защиты

2. Задачи государственной системы Гражданской защиты:

- Подпункт 8. Проведение мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, *упреждающим действиям* и снижению риска бедствий;
- Подпункт 9. Предусмотрение финансовых и материальных резервов для предупреждения, проведения *упреждающих действий* и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

Статья 9. Обязанности министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики в области Гражданской защиты

2. Министерства, государственные комитеты и административные ведомства Кыргызской Республики:

- Подпункт 6. Предусматривают финансирование за счет республиканского бюджета и собственных средств мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций и проведению *упреждающих действий*, аварийно-спасательных и других неотложных работ в чрезвычайных ситуациях;
- Подпункт 11. Принимают меры по предупреждению, проведению *упреждающих действий* и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на подведомственных объектах;

Статья 10. Обязанности полномочных представительств Президента Кыргызской Республики в областях, местных государственных администраций и органов местного самоуправления в области Гражданской защиты

1. Полномочные представительства Президента Кыргызской Республики в областях и местные государственные администрации:

- Подпункт 4. Проводят на подведомственной территории мероприятия по мониторингу, прогнозированию, оценке риска бедствий, предупреждению чрезвычайных ситуаций *и проведению упреждающих действий* во взаимодействии с уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты;
- Подпункт 12. Принимают меры по предупреждению, *проведению упреждающих действий* и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на подведомственных объектах и территориях;

2. Обязанности органов местного самоуправления:

- Подпункт 5. Проводят на подведомственной территории мероприятия по прогнозированию, оценке рисков бедствий, предупреждению чрезвычайных ситуаций *и проведению упреждающих действий*;
- Подпункт 12. Принимают меры по предупреждению, *проведению упреждающих действий* и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на подведомственных объектах и территориях;
- Подпункт 13. Предусматривают в местном бюджете и выделяют финансовые средства на проведение мероприятий по Гражданской защите, снижению риска бедствий, *проведению упреждающих действий*;

Статья 11. Обязанности организаций в области Гражданской защиты

Организации на своих объектах:

- Подпункт 5. Проводят мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, *проведению упреждающих действий*, устойчивому функционированию организаций в мирное и военное время;
- Подпункт 11. Принимают меры по предупреждению, *проведению упреждающих действий* и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на территории своих объектов;

Статья 12. Права и обязанности населения Кыргызской Республики в области Гражданской защиты

3. Население Кыргызской Республики обязано:

- Подпункт 4. Оказывать содействие органам государственной власти и организациям в *проведении упреждающих действий*, предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

Статья 18. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций

- Пункт 1. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, *упреждающим действиям*, снижению риска бедствий проводятся заблаговременно с учетом риска их возникновения и

возможного ущерба от них. В случае необходимости проводятся эвакуация и/или отселение населения в безопасные районы.

- Пункт 2. Планирование и осуществление мероприятий по *проведению упреждающих действий*, предупреждению чрезвычайных ситуаций возлагаются на органы управления и силы государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, независимо от форм собственности, в соответствии с возложенными на них функциями, задачами, полномочиями и обязанностями в области Гражданской защиты.

Координацию мероприятий по *проведению упреждающих действий*, предупреждению чрезвычайных ситуаций осуществляет уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты.

Пункт 4. Порядок проведения мероприятий по *проведению упреждающих действий*, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций определяются Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

3. Анализ «Положения о Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике»

Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Важно: *Возможности включения «упреждающих действий» прописаны непосредственно в тексте статей, пунктов и подпунктов (выделено синим цветом):*

4. Целью создания и функционирования Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций является обеспечение постоянного мониторинга за выявленными и потенциальными источниками чрезвычайных ситуаций, своевременное и достоверное прогнозирование их развития, направленное на *проведение упреждающих действий*, раннее предупреждение чрезвычайных ситуаций, и организацию ликвидации их последствий.

5. Задачи Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций:

5) 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, *проведению упреждающих действий*, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

21. Основными функциями уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты в Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций являются:

12) выработка рекомендаций по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, их предупреждению, *проведению упреждающих действий*, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

4. Анализ «Перечня основных понятий и терминов, применяемых в Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования ЧС в Кыргызской Республике»

Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Важно: *Возможности включения «упреждающих действий» прописаны непосредственно в тексте статьей, пунктов и подпунктов (выделено синим цветом):*

Основные понятия и термины, применяемые в Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике:

3) **мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций** - совокупность мер по наблюдению, анализу, оценке состояния и изменения природных, техногенных процессов, явлений и прогнозированию их развития, направленных на *проведение упреждающих действий* и предупреждение чрезвычайных ситуаций;

9) **мониторинг опасных природных процессов и явлений** - система регулярных наблюдений и контроля за развитием опасных природных процессов и явлений в окружающей природной среде, факторами, обуславливающими их формирование и развитие, проводимых по определенной программе, выполняемых с целью своевременной разработки и проведения *упреждающих действий*, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, связанных с опасными природными процессами и явлениями, или снижению наносимого их воздействием ущерба;

5. Анализ «Порядка информационного взаимодействия участников Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования ЧС в Кыргызской Республике»

Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Важно: *Возможности включения «упреждающих действий» прописаны непосредственно в тексте статьей, пунктов и подпунктов (выделено синим цветом):*

Настоящий Порядок информационного взаимодействия участников Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике (далее - Порядок) определяет правила информационного взаимодействия в рамках Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике (далее - Единая система комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций), устанавливает состав мониторинговой и прогнозной информации.

8. К плановой информации относятся сведения, необходимые для заблаговременного планирования *упреждающих действий*, мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, составления годовых, квартальных, месячных обобщенных прогнозов, сборников, обзоров и т.д.

11. На втором этапе уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты осуществляет:

5) выработку рекомендаций по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, по их предупреждению, *проведению упреждающих действий*, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

18. В интересах *проведения упреждающих действий*, предупреждения чрезвычайных ситуаций уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты может запросить у экспертов, профильных специалистов дополнительную информацию, экспертное заключение (экспертную оценку, заключение специалиста).

6. Анализ «Порядка проведения анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий)» *Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569*

Важно: *Возможности включения «упреждающих действий» прописаны непосредственно в тексте статей, пунктов и подпунктов (выделено синим цветом):*

1. Настоящий Порядок проведения анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) (далее - Порядок) 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.

2. Анализ и оценка риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) проводятся в целях:

3) предотвращения дальнейшего увеличения риска чрезвычайных ситуаций (бедствий), *проведения упреждающих действий.*

3. Для целей настоящего Порядка используются следующие основные понятия:

8) **снижение риска бедствий** - комплекс мер по *проведению упреждающих действий*, снижению подверженности угрозам бедствий населения и территорий, повышение готовности к чрезвычайным ситуациям на основе систематического анализа и контроля причинных факторов рисков и рационального природопользования;

4. Снижение риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) включает три основных компонента:

2) предупреждение риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) или митигация (смягчение) включает деятельность по *проведению упреждающих действий*, предупреждению или митигации риска посредством снижения уровня угрозы или уязвимости. Этого можно достичь посредством политических, правовых и административных мер, а также планирования и инфраструктурных действий;

12. Проведение анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) обязательно на всех этапах подготовки документации, обосновывающей проведения *упреждающих действий*, мероприятий по предупреждению, готовности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в рамках деятельности государственной системы Гражданской защиты.

7. Анализ Закона Кыргызской Республики

«О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

1. Настоящий Закон устанавливает порядок организации деятельности местной государственной администрации и органов местного самоуправления, их задачи, функции и полномочия, а также порядок взаимоотношений между ними.

Статья 7. Компетенция местной государственной администрации

Местная государственная администрация на территории соответствующего района:

19) координирует и осуществляет мероприятия по *проведению упреждающих действий*, предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий;

Статья 27. Вопросы местного значения

1. Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического развития и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения:

21) содействие в *проведении упреждающих действий*, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

Статья 45. Компетенция мэрии города

1. Мэрия города:

11) осуществляет мобилизационные и организационно-практические меры по *проведению упреждающих действий*, предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

Статья 51. Компетенция айыл окмоту

Айыл окмоту:

8) осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по *проведению упреждающих действий*, предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

8. Анализ «Положения о государственной системе Гражданской защиты»

Постановление Правительства КР, от 18 апреля 2019 года № 179

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

3. Режимы функционирования государственной системы Гражданской защиты

13. В мирное время, в зависимости от сложившейся обстановки, масштаба прогнозируемой или возникшей чрезвычайной ситуации, условий ее распространения в пределах конкретной территории, может быть установлен один из следующих режимов функционирования государственной системы Гражданской защиты:

- режим повседневной деятельности;
- режим повышенной готовности;
- режим чрезвычайной ситуации.

Мероприятия, осуществляемые при различных режимах функционирования государственной системы Гражданской защиты:

в режиме повседневной деятельности:

- организация и проведение *упреждающих действий*, предупредительных инженерно-технических, специальных и других мероприятий, направленных на предотвращение (снижение опасности) воздействия возможной чрезвычайной ситуации на население и объекты хозяйствования;

9. Анализ Типового положения о комиссии по Гражданской защите

Постановление Правительства КР, от 19 февраля 2019 года № 58

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

1. Комиссия по Гражданской защите, созданная руководителем государственного органа, полномочным представителем Правительства Кыргызской Республики в области, местной государственной администрацией, исполнительным органом местного самоуправления, а также учреждением и предприятием, независимо от форм собственности, является органом управления Гражданской защиты, предназначенным для организации и выполнения мероприятий по Гражданской защите на соответствующей территории во всех режимах функционирования государственной системы Гражданской защиты.

2. Комиссия по Гражданской защите строит свою деятельность на принципах тесного взаимодействия с государственными органами, администрациями организаций, расположенных на соответствующей территории, общественными организациями или их структурами в области безопасности населения, экономики и окружающей среды.

3. Решения комиссии по Гражданской защите по вопросам, входящим в ее компетенцию, обязательны для исполнения всеми государственными органами, подведомственными или расположенными на соответствующей территории организациями, независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы собственности, а также населением, проживающим на соответствующей территории.

6. Основными задачами комиссии по Гражданской защите являются:

– организация мероприятий по прогнозированию, *упреждающим действиям*, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на соответствующей территории.

7. Для выполнения возложенных задач комиссия по Гражданской защите на соответствующей территории осуществляет следующие функции:

– организует мероприятия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также *упреждающие действия*, специальные превентивные и ликвидационные мероприятия;

**10. Анализ Порядка проведения
специальных превентивных и ликвидационных мероприятий
Постановление Правительства КР, от 13 ноября 2020 года № 555**

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Порядок проведения специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий.

1. Настоящий Порядок определяет правила организации и проведения *упреждающих действий*, специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий, ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оперативного реагирования и проведения неотложных работ в зонах чрезвычайных ситуаций.

2. Основные понятия, используемые в настоящем Порядке:

план-прогноз - перечень объектов для проведения *упреждающих действий*, предупредительных и ликвидационных мероприятий, с указанием характеристики потенциально-опасного участка, объема и вида выполняемых работ, привлекаемой инженерной и специальной техники, потребности в материально-технических средствах и общей ориентировочной потребности в финансовых средствах для приобретения товарно-материальных ценностей. План-прогноз

утверждается руководителем уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты;

митигационные проекты - мероприятия, направленные на смягчение последствий стихийных бедствий, носящих чрезвычайный характер и приводящих к повреждению и (или) разрушению чего-либо (жилых и иных помещений, сельскохозяйственных угодий, дорог, мостов и других объектов инфраструктуры), в том числе: укрепление берегов селеопасных рек, механическая расчистка русел рек и каналов, посадка лесонасаждений, строительство селезащитных дамб, очистка коллекторно-дренажных систем.

3. Целью проведения специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий является организация и проведение предупредительных защитных мероприятий, оперативное реагирование и проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

4. Специальные *упреждающие действия*, превентивные и ликвидационные мероприятия осуществляются на основе прямых затрат силами и средствами уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты, органов местного самоуправления, организаций, независимо от форм собственности, международных, коммерческих и некоммерческих организаций.

5. Специальные *упреждающие действия*, превентивные и ликвидационные мероприятия проводятся на объектах, утвержденных план-прогнозом на текущий год. Расходы на реализацию мероприятий, включенных в план-прогноз специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий, осуществляются в пределах бюджетных средств уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты.

6. В случаях угрозы и (или) возникновении чрезвычайных ситуаций, дополнительно в план прогноз специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий включаются объекты, требующие проведения неотложных работ по предупреждению и (или) ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

7. При проведении специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты и его территориальными подразделениями:

- утверждается план-прогноз специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий;
- осуществляется общее руководство и контроль за проведением специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий;
- проводится обобщение и анализ проведенных специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий;

Для проведения плановых специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий привлекаются соответствующие подразделения уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты.

8. Полномочными представителями *Президента* Кыргызской Республики в областях, органами местного самоуправления осуществляются:

- организация и проведение заседаний комиссии по Гражданской защите по вопросам подготовки и проведения специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных

мероприятий, оформление и подписание протоколов заседаний, утверждение актов комиссии по Гражданской защите;

- представление уполномоченному государственному органу в области Гражданской защиты обращений, соответствующих материалов для включения объектов потенциально опасных участков, расположенных на вверенной территории, в план-прогноз специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий (ежегодно, IV квартал). При отсутствии соответствующих материалов, прилагаемых к обращению, объекты не включаются в план-прогноз специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты;
- утверждение план-прогноза полномочных представителей *Президента* Кыргызской Республики в областях, органов местного самоуправления по проведению специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий силами и средствами Гражданской защиты на вверенной территории.

9. Международные, коммерческие и некоммерческие организации, в соответствии со своими задачами могут оказывать содействие уполномоченному государственному органу в области Гражданской защиты, полномочным представителям *Президента* Кыргызской Республики в областях, органам местного самоуправления в:

- финансировании долевого участия в проведении *упреждающих действий*, предупредительных и ликвидационных мероприятий;
- организации инструктивно-методических занятий по подготовке населения и участию руководящего состава органов местного самоуправления в проведении специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий в ходе реализации митигационных проектов.

10. Уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты для проведения специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий выделяет территориальным подразделениям уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты товарно-материальные ценности, инженерную и специальную технику.

11. При возникновении чрезвычайных ситуаций уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты для проведения специальных *упреждающих действий*, превентивных и ликвидационных мероприятий возможно выделение товарно-материальных ценностей или инженерной и специальной техники полномочным представителям *Президента* Кыргызской Республики в областях, органам местного самоуправления, выполняющим работы своими силами.

11. Анализ Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики, от 16 мая 2016 года № 59

(В редакции Законов Кыргызской Республики от 17 июня 2017 года № 106, 18 июля 2018 года № 69, 23 марта 2020 года № 29, 18 апреля 2020 года № 44, 13 мая 2020 года № 54, 12 августа 2020 года № 124, 13 сентября 2021 года № 118, 18 января 2022 года № 2, 18 января 2022 года № 4, 24 мая 2022 года № 35, 30 июня 2022 года № 51, 1 декабря 2022 года № 114, 3 апреля 2023 года № 78, 9 августа 2023 года № 171)

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Настоящий Кодекс устанавливает основы правового регулирования отношений, возникающих в сфере управления государственными финансами в процессе формирования, рассмотрения, утверждения, уточнения и исполнения республиканского, местных бюджетов..., устанавливает статус участников бюджетного процесса, определяет правовую основу ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Статья 9. Структура бюджетной системы Кыргызской Республики

Бюджетная система включает следующие бюджеты:

1) республиканский бюджет;

4) местные бюджеты.

Статья 10. Республиканский бюджет

1. Республиканский бюджет - это совокупность денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственных органов, подведомственных им бюджетных учреждений.

2. Республиканский бюджет ежегодно утверждается законом Кыргызской Республики.

Статья 13. Местные бюджеты

1. Местный бюджет - бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение, исполнение и контроль которого осуществляют органы местного самоуправления.

2. Местные бюджеты утверждаются нормативными правовыми актами местных кенешей.

Статья 24. Резервный фонд местных бюджетов

1. Исполнительные органы местного самоуправления могут создавать в составе местных бюджетов резервный фонд для финансирования непредвиденных расходов, требующих неотложного финансирования в текущем бюджетном году. Резерв создается за счет текущих поступлений в местный бюджет, из собственных доходов.

3. Решение о направлениях и объемах использования резервных фондов местных бюджетов принимается исполнительным органом местного самоуправления в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

4. Не допускается использование средств резервных фондов на:

1) проведение выборов, референдумов;

2) освещение деятельности руководителей органов местного самоуправления и местных кенешей;

3) оплату труда и материальное поощрение муниципальных служащих;

4) мероприятия по текущему материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

5. Информация об использовании резервных фондов местных бюджетов прилагается к отчету об их исполнении и подлежит обязательному опубликованию.

Вывод: *Органы местного самоуправления: мэрии городов и айыл окмоту (484 ОМСУ по Республике) правомочны планировать и осуществлять **Упреждающие Действия** за счет использования резервных фондов местных бюджетов. Решение о направлениях и объемах использования резервных фондов местных бюджетов принимается исполнительным органом местного самоуправления в соответствии с положениями настоящего Кодекса.*

Статья 25. Резервные фонды

1. В республиканском бюджете на очередной бюджетный год предусматривается создание резервных фондов... Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики, а также полномочных представителей Президента в областях и глав местных государственных администраций.

3. Использование средств резервных фондов осуществляется на основании решений Председателя Кабинета Министров, полномочных представителей Президента в областях и глав местных государственных администраций.

4. Средства резервных фондов используются исключительно для финансового обеспечения срочных и непредвиденных расходов социально значимого характера.

5. Не допускается использование средств резервных фондов на:

1) проведение выборов, референдумов;

2) освещение деятельности Торага Жогорку Кенеша и Председателя Кабинета Министров, полномочных представителей Президента в областях и глав местных государственных администраций;

3) оплату труда и материальное поощрение государственных служащих и муниципальных служащих;

4) мероприятия по текущему материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности государственных органов.

Вывод: Кабинет Министров КР, а также полномочные представители Президента в областях и главы местных государственных администраций правомочны планировать и осуществлять **Упреждающие Действия** за счет использования резервных фондов Председателя Кабинета Министров, полномочных представителей Президента в областях и глав местных государственных администраций. Решение о направлениях и объемах использования резервных фондов местных бюджетов принимается Председателем Кабинета Министров и главами местных государственных администраций в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

Статья 51. Расходные обязательства органов местного самоуправления

1. Из местного бюджета осуществляются расходы на следующие мероприятия:

1) на решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, установленных законодательством Кыргызской Республики;

2) на содержание муниципальных предприятий, учреждений образования, здравоохранения, отдыха, культуры, социальной защиты, жилищного и коммунального хозяйства, охраны окружающей среды, обороны;

3) на мероприятия, определенные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, подлежащие финансированию из местного бюджета, включая операции, связанные с выдачей и погашением бюджетных ссуд, реализацией бюджета инвестиций в виде капитальных вложений и стимулирующих (долевых) грантов, выпуском муниципальных ценных бумаг;

4) **на решение задач по обеспечению мероприятий** территориальной обороны и **гражданской защиты** на своей территории.

Вывод: Органы местного самоуправления: мэрии городов и айыл окмоту правомочны планировать и осуществлять **Упреждающие Действия** из местного бюджета, так как это входит в расходы на решение задач по обеспечению мероприятий гражданской защиты на своей территории.

12. Анализ Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы

(В редакции постановлений Правительства КР от 30 июля 2019 года № 378, Кабинета Министров КР от 10 января 2023 года № 1)

(выборочно, только в части касающегося интеграции УД)

Глава 2. Цель, приоритеты и задачи комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций

§ 1. Цель и приоритеты комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций

9. Приоритетные направления

Для достижения цели Концепции по повышению уровня защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций необходима реализация комплекса мер по следующим четырем приоритетным направлениям, выделенным Сендайской рамочной программой:

- 1) повышение знаний о риске бедствий;
- 2) совершенствование организационно-правовых рамок управления риском бедствий;
- 3) инвестиции в меры по **проведению упреждающих действий** и снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия;
- 4) повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования.

§ 3. Заключение

18. Ожидаемые результаты

Заблаговременное проведение **упреждающих действий** и мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций позволит:

- предотвратить и снизить риск возникновения стихийных бедствий;
- увеличить степень защищенности населения и территорий;
- снизить размеры социального, экономического и экологического ущерба от чрезвычайных ситуаций.

Вывод: Интеграцию **Упреждающих Действий** в Концепцию комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы рекомендуется спланировать и осуществить при разработке Плана реализации Концепции на 3 этап: 2027-2030 годы.

Анализ Плана реагирования на чрезвычайные ситуации в Кыргызской Республике

(В редакции постановлений Правительства КР от 30 июля 2019 года № 378, Кабинета Министров КР от 10 января 2023 года № 1)

Глава 1. Введение

План реагирования на чрезвычайные ситуации Кыргызской Республики (далее - План реагирования) разработан в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики "О Гражданской защите", другими нормативными правовыми актами, в целях совершенствования государственной политики в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их предупреждения, проведения **упреждающих действий** и ликвидации.

Государственная политика в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера направлена на заблаговременное проведение **упреждающих действий и иных** мероприятий, обеспечивающих их предупреждение и снижение ущерба, максимально возможное использование имеющихся сил и средств государственных структур и органов самоуправления.

Глава 3. Приоритеты реагирования на чрезвычайные ситуации

Приоритетами реагирования на чрезвычайные ситуации являются:

- спасение жизни людей, обеспечение здоровья и безопасности населения, а также персонала, осуществляющего реагирование;
- **проведение упреждающих действий**, предупреждение перерастания нависшей угрозы в бедствие;
- защита и восстановление критически важных объектов инфраструктуры и ключевых ресурсов;
- защита собственности, а также снижение ущерба и воздействия на человека и окружающую среду;
- рациональное использование бюджетных средств;
- обеспечение реабилитации людей, восстановление производства и работы органов государственного управления;
- согласованность действий всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, международных и неправительственных организаций.

Глава 9. Мероприятия, проводимые до возникновения крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий, в целях предупреждения потенциальных последствий (режим повседневной деятельности)

1. Предупредительные меры, **упреждающие действия** по снижению последствий землетрясения:

- заблаговременная выработка инструкций и указаний, направленных на повышение сейсмостойкости зданий, сооружений, коммунальных сетей и коммуникаций при землетрясениях;
- усиление требований по соблюдению строительных норм;

- реконструкция зданий, находящихся в рисковом критическом состоянии;
- подготовка средств эвакуации и необходимых запасов продовольствия и медикаментов;
- обеспечение доступа к медицинским учреждениям и объектам обеспечения жизнедеятельности населения;
- заблаговременное создание палаточного фонда для размещения пострадавшего населения;
- заблаговременная подготовка сил и средств для проведения сейсмической разведки;
- обучение населения оказанию само- и взаимопомощи;
- повышение информированности населения.

2. Предупреждение аварий, *упреждающие действия* на химически опасных объектах:

- автоматизация химически опасных производственных процессов;
- проведение специальных мероприятий по защите химически опасных производств и хранилищ с сильнодействующими ядовитыми веществами (усиление конструкций, обваловка емкостей и т.п.);
- рассредоточение запасов сильнодействующих ядовитых веществ;
- строительство и поддержание в постоянной готовности защитных сооружений;
- постоянный контроль за содержанием сильнодействующих ядовитых веществ в рабочих помещениях, оборудование помещений средствами аварийной сигнализации;
- постоянный контроль за выбросами сильнодействующих ядовитых веществ в окружающую среду, заблаговременное прогнозирование зон возможного заражения с учетом реальных метеоданных;
- создание и поддержание в готовности локальных и территориальных систем оповещения персонала объектов и проживающего вблизи населения, накопление средств индивидуальной защиты (противогазы и т.д.);
- согласование с органами управления Гражданской защиты планов действий по защите персонала объектов и населения, проживающего в зонах возможного заражения сильнодействующими ядовитыми веществами;
- подготовка сил и средств для ликвидации последствий аварий и катастроф.

Предупреждение аварий, *упреждающие действия* на объектах, связанных со взрывоопасным и пожароопасным производством:

- устранение или защита источников возможного воспламенения (взрыва);
- строительство и поддержание в готовности защитных сооружений для укрытия рабочих и служащих;
- проведение мероприятий, направленных на защиту зданий и сооружений объекта от разрушений при взрыве, пожаре;

- своевременное проведение противопожарных мероприятий, направленных на ограничение огня в случае возгорания, создание условий для быстрой эвакуации людей и материальных ценностей из зоны пожара;
- подготовка эффективных средств пожарной сигнализации и пожаротушения (огнетушители, пожарные рукава, спринклерные системы).

Предупреждение, *упреждающие действия для снижения риска* схода снежных лавин, оползней, селей, наводнений и сезонных паводков:

- берегоукрепительные мероприятия на реках, озерах;
- укрепление мостов в зонах потенциальных паводков;
- мониторинг опасных зон;
- переселение жителей из опасных зон;
- строительство инженерных защитных сооружений для защиты населенных пунктов и объектов хозяйствования от воздействия паводков, селей;
- строительство противолавинных сооружений (галереи, снегозадерживающие щиты и т.д.);
- искусственный спуск лавин (артобстрел, взрывание);
- наблюдение за интенсивностью выпадения осадков, таянием снега, изменением уровня воды в реках и озерах;
- регулирование паводкового стока с помощью водохранилищ;
- сооружение постоянных и срочных (временных) защитных дамб, заграждений для защиты от паводков, селей и т.д.;
- подготовка котлованов и устройство искусственных русел для отвода паводковых вод и селевых потоков;
- использование способа подсыпки территории;
- заблаговременная подготовка плавсредств, планирование эвакуации населения из потенциально затапливаемых зон и его жизнеобеспечения в районах расселения;
- введение усиленной практики землепользования и стабилизации склонов, для смягчения последствий оползневой опасности;
- обучение населения.

Предупреждение, *упреждающие действия для снижения риска* прорывов прорывоопасных озер:

- сооружение постоянных и срочных (временных) ограничивающих дамб (валов);
- регулярное контролирование состояния прорывоопасных озер.

Предупреждение, *упреждающие действия для снижения риска* пожаров:

- контроль за соблюдением пожарной безопасности на предприятиях, в организациях, учреждениях;
- совершенствование тактики борьбы с массовыми пожарами;
- подготовка технических средств пожаротушения, организация всестороннего материально-технического обеспечения;
- своевременное обнаружение очагов пожаров;
- проведение противопожарных мероприятий в местах массовых скоплений людей;
- разъяснительная работа среди населения;
- заблаговременное проведение мероприятий по ограничению распространения пожаров путем изоляции источников огня;
- создание противопожарных участков;
- улучшение условий борьбы с огнем (очистка от захламленности и легко воспламеняемых материалов);
- заблаговременная подготовка пожарных формирований, средств связи;
- организация взаимодействия с силами служб Гражданской защиты, формированиями объектов хозяйствования и населением.

Предупреждение, *упреждающие действия для снижения риска* эпидемий, эпизоотий, эпифитотий:

- плановая иммунизация людей и животных;
- плановые санитарно-гигиенические, дезинфекционные и дезинсекционные мероприятия;
- профилактические противоэпизоотические мероприятия;
- повышение возможностей лабораторной диагностики;
- санитарное просвещение населения;
- ветеринарно-санитарный надзор при передвижении животных, заготовках и перевозках сырья животного происхождения всеми видами транспорта;
- ветеринарно-санитарный надзор за рынками, базарами, другими пунктами временной концентрации животных;
- ветеринарный надзор за мясокомбинатами, бойнями и убойными пунктами, а также за предприятиями и организациями по заготовке, хранению и переработке сырья животного происхождения;
- защита животноводческих хозяйств от заноса возбудителей инфекционных болезней из неблагополучных пунктов;
- ветеринарно-просветительная работа и страхование животных;

- профилактические мероприятия по защите растений от инфекционных болезней;
- выведение и возделывание устойчивых к болезням сортов сельскохозяйственных культур;
- проведение карантинных мероприятий в зоне и вне зоны заражения;
- химическая обработка посевов и посадочного материала в районах заражения;
- соблюдение правил агротехники, уничтожение очагов инфекции.

Предупреждение, *упреждающие действия для снижения риска* катастрофического затопления:

- наблюдение за устойчивостью водохранилищ и заблаговременное оповещение населения до прорыва водохранилищ;
- подготовка водопропускных каналов к приему воды форсированной сработки водохранилищ;
- обеспечение своевременного оповещения населения об опасности затопления, сигнализирующих приборов о прорыве напорного фронта гидроузлов;
- герметизация защитных сооружений в зонах возможного затопления;
- защита ценного оборудования, принудительный и регулирующий спуск заполненной чаши озера;
- наблюдение, контроль и уточнение состояния дорог и дорожных сооружений на маршрутах возможного вывоза (вывода) эвакуируемого населения;
- выявление наличия дорожных препятствий, поиск путей их обхода до события;
- заблаговременная эвакуация населения, отгон сельскохозяйственных животных, вывоз материальных ценностей до начала паводков;
- заблаговременная подготовка плавательных средств для эвакуации населения из потенциально опасных зон;
- обеспечение запасов средств первой необходимости и специальных ресурсов для отселения населения.

Предупредительные мероприятия, *упреждающие действия для снижения риска* (до возникновения чрезвычайных ситуаций) по повышению устойчивости функционирования систем управления чрезвычайными ситуациями:

По характеру решаемых задач мероприятия объединяются в следующие группы:

- защита населения и персонала производственных объектов, что достигается заблаговременным возведением и поддержанием в готовности убежищ, укрытий и других сооружений;
- подготовка служебных сооружений и жилых зданий для снижения степени радиоактивного и химического заражения;
- обеспечение устойчивости производственных и коммунальных объектов;

- подготовка к проведению восстановительных работ в кратчайшие сроки;
- планирование и подготовка к эвакуации или выводу населения и производственного персонала из опасных зон;
- организация обеспечения населения, персонала производственных и других объектов средствами индивидуальной защиты;
- обучение населения и персонала объектов способам защиты и действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций;
- организация и поддержание в готовности системы оповещения о чрезвычайной ситуации и обучение действиям по сигналам;
- исключение или ограничение поражения от вторичных поражающих факторов чрезвычайной ситуации;
- подготовка объектов к переводу на аварийный режим работы.

ЧАСТЬ 3:
КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
 по интеграции **упреждающих действий** в существующие политики, стратегии, нормативные правовые акты и планов действий по снижению риска бедствий

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Интегрировать понятие «упреждающих действий» в ключевые понятия в области Гражданской защиты, определенные в Законе Кыргызской Республик «О Гражданской защите», от 24 мая 2018 года № 54.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Внести в Законе Кыргызской Республик «О Гражданской защите», от 24 мая 2018 года № 54. новое, дополнительное понятие: Упреждающие действия.

Предлагаемые варианты понятия: Упреждающие действия:

3) *Упреждающие действия – комплекс мер, осуществляемых с целью предотвращения или снижения воздействия опасных природно-климатических процессов и явлений, стихийных или иных бедствий на жизнедеятельность населения и окружающей среды, и предпринимаемая на основе заблаговременного мониторинга и прогнозирования, выделения финансовых и материальных ресурсов.*

4) *Упреждающие действия – комплекс мер, осуществляемых на основе прогнозирования опасных природно-климатических процессов и явлений, оценки и анализа ожидаемых последствий возможных стихийных или иных бедствий с целью заблаговременного принятия практических мер по предотвращению или снижению человеческих жертв, ущерба здоровью людей или окружающей среде, материальных потерь и нарушения условий жизнедеятельности людей.*

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты Закона Кыргызской Республики «О Гражданской защите», от 24 мая 2018 года № 54:

Статья 5. Государственная система Гражданской защиты

2. Задачи государственной системы Гражданской защиты:

- *Подпункт 8. Проведение мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, **упреждающим действиям** и снижению риска бедствий;*
- *Подпункт 9. Предусмотрение финансовых и материальных резервов для предупреждения, проведения **упреждающих действий** и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;*

Статья 9. Обязанности министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики в области Гражданской защиты

2. Министерства, государственные комитеты и административные ведомства Кыргызской Республики:

- *Подпункт 6. Предусматривают финансирование за счет республиканского бюджета и собственных средств мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций и проведению **упреждающих действий**, аварийно-спасательных и других неотложных работ в чрезвычайных ситуациях;*
- *Подпункт 11. Принимают меры по предупреждению, проведению **упреждающих действий** и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на подведомственных объектах;*

Статья 10. Обязанности полномочных представительств Президента Кыргызской Республики в областях, местных государственных администраций и органов местного самоуправления в области Гражданской защиты

1. Полномочные представительства Президента Кыргызской Республики в областях и местные государственные администрации:

- *Подпункт 4. Проводят на подведомственной территории мероприятия по мониторингу, прогнозированию, оценке риска бедствий, предупреждению чрезвычайных ситуаций и **проведению упреждающих действий** во взаимодействии с уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты;*
- *Подпункт 12. Принимают меры по предупреждению, **проведению упреждающих действий** и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на подведомственных объектах и территориях;*

2. Обязанности органов местного самоуправления:

- *Подпункт 5. Проводят на подведомственной территории мероприятия по прогнозированию, оценке рисков бедствий, предупреждению чрезвычайных ситуаций и **проведению упреждающих действий**;*
- *Подпункт 12. Принимают меры по предупреждению, **проведению упреждающих действий** и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на подведомственных объектах и территориях;*

- Подпункт 13. Предусматривают в местном бюджете и выделяют финансовые средства на проведение мероприятий по Гражданской защите, снижению риска бедствий, [проведению упреждающих действий](#);

Статья 11. Обязанности организаций в области Гражданской защиты

Организации на своих объектах:

- Подпункт 5. Проводят мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, [проведению упреждающих действий](#), устойчивому функционированию организаций в мирное и военное время;
- Подпункт 11. Принимают меры по предупреждению, [проведению упреждающих действий](#) и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших на территории своих объектов;

Статья 12. Права и обязанности населения Кыргызской Республики в области Гражданской защиты

3. Население Кыргызской Республики обязано:

- Подпункт 4. Оказывать содействие органам государственной власти и организациям в [проведении упреждающих действий](#), предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

Статья 18. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций

- Пункт 1. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, [упреждающим действиям](#), снижению риска бедствий проводятся заблаговременно с учетом риска их возникновения и возможного ущерба от них. В случае необходимости проводятся эвакуация и/или отселение населения в безопасные районы.
- Пункт 2. Планирование и осуществление мероприятий по [проведению упреждающих действий](#), предупреждению чрезвычайных ситуаций возлагаются на органы управления и силы государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, независимо от форм собственности, в соответствии с возложенными на них функциями, задачами, полномочиями и обязанностями в области Гражданской защиты.

Координацию мероприятий по [проведению упреждающих действий](#), предупреждению чрезвычайных ситуаций осуществляет уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты.

Пункт 4. Порядок проведения мероприятий по [проведению упреждающих действий](#), предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций определяются Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Положения о Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике», Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569:

4. Целью создания и функционирования Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций является обеспечение постоянного мониторинга за выявленными и потенциальными источниками чрезвычайных ситуаций, своевременное и достоверное прогнозирование их развития, направленное на [проведение упреждающих действий](#), раннее предупреждение чрезвычайных ситуаций, и организацию ликвидации их последствий.

5. Задачи Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций:

5) 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, **проведению упреждающих действий**, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

21. Основными функциями уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты в Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций являются:

12) выработка рекомендаций по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, их предупреждению, **проведению упреждающих действий**, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Перечня основных понятий и терминов, применяемых в Единой системе комплексного мониторинга и прогнозирования ЧС в Кыргызской Республике», Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569:

3) мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций - совокупность мер по наблюдению, анализу, оценке состояния и изменения природных, техногенных процессов, явлений и прогнозированию их развития, направленных на **проведение упреждающих действий** и предупреждение чрезвычайных ситуаций;

9) мониторинг опасных природных процессов и явлений - система регулярных наблюдений и контроля за развитием опасных природных процессов и явлений в окружающей природной среде, факторами, обуславливающими их формирование и развитие, проводимых по определенной программе, выполняемых с целью своевременной разработки и проведения **упреждающих действий**, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, связанных с опасными природными процессами и явлениями, или снижению наносимого их воздействием ущерба;

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Порядка информационного взаимодействия участников Единой системы комплексного мониторинга и прогнозирования ЧС в Кыргызской Республике», Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569:

8. К плановой информации относятся сведения, необходимые для заблаговременного планирования **упреждающих действий**, мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, составления годовых, квартальных, месячных обобщенных прогнозов, сборников, обзоров и т.д.

11. На втором этапе уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты осуществляет:

5) выработку рекомендаций по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, по их предупреждению, **проведению упреждающих действий**, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий.

18. В интересах **проведения упреждающих действий**, предупреждения чрезвычайных ситуаций уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты может запросить у экспертов, профильных специалистов дополнительную информацию, экспертное заключение (экспертную оценку, заключение специалиста).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Порядка проведения анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий)», Постановление Правительства КР от 23.10.2019 года №569:

3. Для целей настоящего Порядка используются следующие основные понятия:

8) снижение риска бедствий - комплекс мер по **проведению упреждающих действий**, снижению подверженности угрозам бедствий населения и территорий, повышению готовности к чрезвычайным ситуациям на основе систематического анализа и контроля причинных факторов рисков и рационального природопользования;

4. Снижение риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) включает три основных компонента:

2) предупреждение риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) или митигация (смягчение) включает деятельность по **проведению упреждающих действий**, предупреждению или митигации риска посредством снижения уровня угрозы или уязвимости. Этого можно достичь посредством политических, правовых и административных мер, а также планирования и инфраструктурных действий;

12. Проведение анализа и оценки риска чрезвычайных ситуаций (бедствий) обязательно на всех этапах подготовки документации, обосновывающей проведения **упреждающих действий**, мероприятий по предупреждению, готовности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в рамках деятельности государственной системы Гражданской защиты.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», от 20 октября 2021 года № 123:

Статья 7. Компетенция местной государственной администрации

Местная государственная администрация на территории соответствующего района:

19) координирует и осуществляет мероприятия по **проведению упреждающих действий**, предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий;

Статья 27. Вопросы местного значения

1. Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического развития и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения:

21) содействие в **проведении упреждающих действий**, предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

Статья 45. Компетенция мэрии города

1. Мэрия города:

11) осуществляет мобилизационные и организационно-практические меры по **проведению упреждающих действий**, предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

Статья 51. Компетенция айыл окмоту

Айыл окмоту:

8) осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по **проведению упреждающих действий**, предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Положения о государственной системе Гражданской защиты», Постановление Правительства КР, от 18 апреля 2019 года № 179:

Мероприятия, осуществляемые при различных режимах функционирования государственной системы Гражданской защиты:

в режиме повседневной деятельности:

- организация и проведение **упреждающих действий**, предупредительных инженерно-технических, специальных и других мероприятий, направленных на предотвращение (снижение опасности) воздействия возможной чрезвычайной ситуации на население и объекты хозяйствования;

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Типового положения о комиссии по Гражданской защите», Постановление Правительства КР, от 19 февраля 2019 года № 58:

6. Основными задачами комиссии по Гражданской защите являются:

– организация мероприятий по прогнозированию, **упреждающим действиям**, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на соответствующей территории.

7. Для выполнения возложенных задач комиссия по Гражданской защите на соответствующей территории осуществляет следующие функции:

– организует мероприятия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также **упреждающие действия**, специальные превентивные и ликвидационные мероприятия;

РЕКОМЕНДАЦИЯ 11

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Порядка проведения специальных превентивных и ликвидационных мероприятий», Постановление Правительства КР, от 13 ноября 2020 года № 555:

Порядок проведения специальных **упреждающих действий, превентивных и ликвидационных мероприятий.**

1. Настоящий Порядок определяет правила организации и проведения **упреждающих действий**, специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий, ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оперативного реагирования и проведения неотложных работ в зонах чрезвычайных ситуаций.

2. Основные понятия, используемые в настоящем Порядке:

план-прогноз - перечень объектов для проведения **упреждающих действий**, предупредительных и ликвидационных мероприятий, с указанием характеристики потенциально-опасного участка, объема и вида выполняемых работ, привлекаемой инженерной и специальной техники, потребности в материально-технических средствах и общей ориентировочной потребности в финансовых средствах для приобретения товарно-материальных ценностей. План-прогноз утверждается руководителем уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты;

митигационные проекты - мероприятия, направленные на смягчение последствий стихийных бедствий, носящих чрезвычайный характер и приводящих к повреждению и (или) разрушению чего-либо (жилых и иных помещений, сельскохозяйственных угодий, дорог, мостов и других объектов инфраструктуры), в том числе: укрепление берегов селеопасных рек, механическая расчистка русел рек и каналов, посадка лесонасаждений, строительство селезащитных дамб, очистка коллекторно-дренажных систем.

3. Целью проведения специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий является организация и проведение предупредительных защитных мероприятий, оперативное реагирование и проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

4. Специальные **упреждающие действия**, превентивные и ликвидационные мероприятия осуществляются на основе прямых затрат силами и средствами уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты, органов местного самоуправления, организаций, независимо от форм собственности, международных, коммерческих и некоммерческих организаций.

5. Специальные **упреждающие действия**, превентивные и ликвидационные мероприятия проводятся на объектах, утвержденных план-прогнозом на текущий год. Расходы на реализацию мероприятий, включенных в план-прогноз специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий, осуществляются в пределах бюджетных средств уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты.

6. В случаях угрозы и (или) возникновении чрезвычайных ситуаций, дополнительно в план прогноз специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий включаются объекты, требующие проведения неотложных работ по предупреждению и (или) ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

7. При проведении специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты и его территориальными подразделениями:

- утверждается план-прогноз специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий;
- осуществляется общее руководство и контроль за проведением специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий;

- проводится обобщение и анализ проведенных специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий;

Для проведения плановых специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий привлекаются соответствующие подразделения уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты.

8. Полномочными представителями **Президента** Кыргызской Республики в областях, органами местного самоуправления осуществляются:

- организация и проведение заседаний комиссии по Гражданской защите по вопросам подготовки и проведения специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий, оформление и подписание протоколов заседаний, утверждение актов комиссии по Гражданской защите;
- представление уполномоченному государственному органу в области Гражданской защиты обращений, соответствующих материалов для включения объектов потенциально опасных участков, расположенных на вверенной территории, в план-прогноз специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий (ежегодно, IV квартал). При отсутствии соответствующих материалов, прилагаемых к обращению, объекты не включаются в план-прогноз специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты;
- утверждение план-прогноза полномочных представителей **Президента** Кыргызской Республики в областях, органов местного самоуправления по проведению специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий силами и средствами Гражданской защиты на вверенной территории.

9. Международные, коммерческие и некоммерческие организации, в соответствии со своими задачами могут оказывать содействие уполномоченному государственному органу в области Гражданской защиты, полномочным представителям **Президента** Кыргызской Республики в областях, органам местного самоуправления в:

- финансировании долевого участия в проведении **упреждающих действий**, предупредительных и ликвидационных мероприятий;
- организации инструктивно-методических занятий по подготовке населения и участию руководящего состава органов местного самоуправления в проведении специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий в ходе реализации митигационных проектов.

10. Уполномоченный государственный орган в области Гражданской защиты для проведения специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий выделяет территориальным подразделениям уполномоченного государственного органа в области Гражданской защиты товарно-материальные ценности, инженерную и специальную технику.

11. При возникновении чрезвычайных ситуаций уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты для проведения специальных **упреждающих действий**, превентивных и ликвидационных мероприятий возможно выделение товарно-материальных ценностей или инженерной и специальной техники полномочным представителям **Президента** Кыргызской Республики в областях, органам местного самоуправления, выполняющим работы своими силами.

Интегрировать «упреждающие действия» в «Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики», от 16 мая 2016 года № 59: (В редакции Законов Кыргызской Республики от 17 июня 2017 года № 106, 18 июля 2018 года № 69, 23 марта 2020 года № 29, 18 апреля 2020 года № 44, 13 мая 2020 года № 54, 12 августа 2020 года № 124, 13 сентября 2021 года № 118, 18 января 2022 года № 2, 18 января 2022 года № 4, 24 мая 2022 года № 35, 30 июня 2022 года № 51, 1 декабря 2022 года № 114, 3 апреля 2023 года № 78, 9 августа 2023 года № 171):

Статья 51. Расходные обязательства органов местного самоуправления

4) на решение задач по обеспечению мероприятий территориальной обороны и гражданской защиты на своей территории.

Выводы из анализа «Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики», в части касающиеся «упреждающих действий»:

Вывод 1: Органы местного самоуправления: мэрии городов и айыл окмоту (484 ОМСУ по Республике) правомочны планировать и осуществлять **Упреждающие Действия** за счет использования резервных фондов местных бюджетов. Решение о направлениях и объемах использования резервных фондов местных бюджетов принимается исполнительным органом местного самоуправления в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

Вывод 2: Кабинет Министров КР, а также полномочные представители Президента в областях и главы местных государственных администраций правомочны планировать и осуществлять **Упреждающие Действия** за счет использования резервных фондов Председателя Кабинета Министров, полномочных представителей Президента в областях и глав местных государственных администраций. Решение о направлениях и объемах использования резервных фондов местных бюджетов принимается Председателем Кабинета Министров и главами местных государственных администраций в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

Вывод 3: Органы местного самоуправления: мэрии городов и айыл окмоту правомочны планировать и осуществлять **Упреждающие Действия** из местного бюджета, так как это входит в расходы на решение задач по обеспечению мероприятий гражданской защиты на своей территории.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 13

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы: (В редакции постановлений Правительства КР от 30 июля 2019 года № 378, Кабинета Министров КР от 10 января 2023 года № 1):

9. Приоритетные направления

Для достижения цели Концепции по повышению уровня защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций необходима реализация комплекса мер по следующим четырем приоритетным направлениям, выделенным Сендайской рамочной программой:

- 5) повышение знаний о риске бедствий;
- 6) совершенствование организационно-правовых рамок управления риском бедствий;
- 7) инвестиции в меры по **проведению упреждающих действий** и снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия;
- 8) повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования.

§ 3. Заключение

18. Ожидаемые результаты

Заблаговременное проведение **упреждающих действий** и мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций позволит:

- предотвратить и снизить риск возникновения стихийных бедствий;
- увеличить степень защищенности населения и территорий;
- снизить размеры социального, экономического и экологического ущерба от чрезвычайных ситуаций.

Вывод: Интеграцию **Упреждающих Действий** в Концепцию комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы рекомендуется спланировать и осуществить при разработке Плана реализации Концепции на 3 этап: 2027-2030 годы.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 14

Интегрировать «упреждающие действия» в нижеследующие статьи, пункты и подпункты «Плана реагирования на чрезвычайные ситуации в Кыргызской Республике» (В редакции постановлений Правительства КР от 30 июля 2019 года № 378, Кабинета Министров КР от 10 января 2023 года № 1)

Глава 1. Введение

План реагирования на чрезвычайные ситуации Кыргызской Республики (далее - План реагирования) разработан в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики "О Гражданской защите", другими нормативными правовыми актами, в целях совершенствования государственной политики в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их предупреждения, проведения **упреждающих действий** и ликвидации.

Государственная политика в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера направлена на заблаговременное проведение **упреждающих действий и иных мероприятий**, обеспечивающих их предупреждение и снижение ущерба, максимально возможное использование имеющихся сил и средств государственных структур и органов самоуправления.

Глава 3. Приоритеты реагирования на чрезвычайные ситуации

Приоритетами реагирования на чрезвычайные ситуации являются:

- спасение жизни людей, обеспечение здоровья и безопасности населения, а также персонала, осуществляющего реагирование;
- **проведение упреждающих действий**, предупреждение перерастания нависшей угрозы в бедствие;

Глава 9. Мероприятия, проводимые до возникновения крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий, в целях предупреждения потенциальных последствий (режим повседневной деятельности)

1. *Предупредительные меры, упреждающие действия по снижению последствий землетрясения:*

2. *Предупреждение аварий, упреждающие действия на химически опасных объектах:*

Предупреждение аварий, упреждающие действия на объектах, связанных со взрывоопасным и пожароопасным производством:

Предупреждение, упреждающие действия для снижения риска схода снежных лавин, оползней, селей, наводнений и сезонных паводков:

Предупреждение, упреждающие действия для снижения риска прорывов прорывоопасных озер:

Предупреждение, упреждающие действия для снижения риска пожаров:

Предупреждение, упреждающие действия для снижения риска эпидемий, эпизоотий, эпифитотий:

Предупреждение, упреждающие действия для снижения риска катастрофического затопления:

Предупредительные мероприятия, упреждающие действия для снижения риска (до возникновения чрезвычайных ситуаций) по повышению устойчивости функционирования систем управления чрезвычайными ситуациями:

РЕКОМЕНДАЦИЯ 15

Настоящие рекомендации по интеграции упреждающих действий в существующие политики, стратегии, нормативные правовые акты и планов действий по снижению риска бедствий внести на рассмотрение ТРГ №4 МВРГ и других заинтересованных сторон, всесторонне обсудить, согласовать дальнейшие совместные действия (ноябрь-декабрь 2023 года).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 16

ТРГ №4 МВРГ, при участии других заинтересованных сторон, разработать проект *Дорожной карты по интеграции / внедрению в практику упреждающих действий в существующие политики, стратегии, нормативные правовые акты и планов действий по снижению риска бедствий* (до 10 декабря 2023 года).

В последующем, разработанную и согласованную со всеми заинтересованными сторонами, *Дорожную карту по интеграции / внедрению в практику упреждающих действий в существующие политики, стратегии, нормативные правовые акты и планов действий по снижению риска бедствий* утвердить МЧС КР и Национальной платформой КР по СРБ (до 20 декабря 2023 года).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 17

Общественному фонду Альтернатива, совместно с ТРГ №4 МВРГ, МЧС КР и ВПП ООН, реализовать в 2023 – 2024 годах организационно-практические меры по:

- 1) Демонстрации УД для создания фактических данных на основе УД для случаев проявления заморозков / суровых погодных условий в целевых районах;
- 2) Оценке целесообразности демонстрации УД для явлений мороза/суровой погоды для защиты скота от воздействия суровых зим (письмо с подтверждением возможности проведения

пилотного проекта, утвержденное ТРГ по УД и МЧС КР, с уточнением целевого сообщества и других деталей возможного пилотирования);

- 3) Оценке риска в целевом сообществе для установления порогов критических значений и триггеров для выбранного типа опасности и бедствия, на пример сильный снегопад и риск изоляции и падежа скота на отдаленных и высокогорных пастбищах из-за отсутствия фуража;
- 4) Уточнению и изучению различных продуктов мониторинга и прогнозирования, доступных для эпизодов заморозков/суровых зим от Гидрометеорологической службы КР/глобальных/региональных климатических центров для их использования в пилотном проекте по УД в качестве триггерной модели;
- 5) Разработке протокола УД для пилотного проекта, который включает в себя выбор пилотного сообщества, разработку триггеров/порогов, ранние действия в консультациях с правительством, заинтересованными сторонами и целевыми сообществами;
- 6) Доведению протокола УД до заинтересованных сторон из правительства и целевых сообществ, для получения отзывов и повышения осведомленности для реализации пилотного проекта по УД в течение зимнего сезона 2023-2024 года;
- 7) Реализовать пилотный проект по УД согласно утвержденного плана в зимний период 2023 - 2024 (*План реализации пилотного УД и механизм реализации пилотного проекта, разработанное ТРГ по УД и утвержденное МЧС, черновик ТЗ и других необходимых документов для своевременного начала процесса логистики – закупки-доставки-формирования запасов кормов в отобранных пилотных регионах, координация работ ТРГ по УД - местными властями-поставщиками и отделом логистики ВПП для своевременного формирования запасов кормов, координация действий с МЧС и местными властями по доставке кормов для снижения риска животных, координация действий по возврату или созданию нового раунда закупки и подготовки запаса кормов для следующих УД*).





Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*

30-05-14, 18:3 **«Сводка»** - В Бишкеке на остановке по улице Московской на пересечении с улицей Уметалиева 30 мая упало дерево и придавило мужчину в возрасте 50-60 лет. Из-за сильного ветра сломалось дерево и упало прямо на остановку, где стояли люди, ожидавшие общественный транспорт.



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*

Из-за продолжительной зимы в горных районах страны ощущается нехватка корма для животных, что стало причиной гибели около **20 тысяч голов скота**

В пресс-службе МЧС КР привели данные по обеспечению отдаленных горных районов кормом для скота.

Для доставки корма задействовали 61 грузовую автомашину МТК, МО, ПВ ГКНБ и МЧС, а также 1 вертолет МЧС.

С 23 марта по 2 апреля **2012 года** в отдаленные горные районы было доставлено **120 тонн фуража и 16 тысяч 735 тюков сена**. Корм доставлен в следующие районы Кыргызстана:

- Ошская область – Чон-Алайский, Алайский, Кара-Кульджинский районы;
- Джалал-Абадская область – Токтогульский, Аксыйский, Чаткальский, Тогуз-Тороузский, Токтогульский, Алабукинский районы;
- Нарынская область – Ат-Башинский и Нарынский районы.

Сено и фураж доставляют из Нарынской и Чуйской областей.

В Киргизии в I квартале 2012 года от голода погибло около **40 тыс. голов скота**

В Киргизии в первом квартале 2012 года из-за нехватки кормов погибло 39 тысяч 910 голов домашнего скота. Об этом 4 апреля, сообщил ведущий специалист по развитию животноводства Министерства сельского хозяйства и мелиорации республики Омурбек Шералиев КирТАГ.

По данным Шералиева, больше всего от голода погибло мелкого рогатого скота - 32 тыс. 183 голов, среди крупного рогатого скота пало 4 тыс. 775 голов, погибло 2 тыс. 330 лошадей и 622 яка.

Специалист отметил, что в настоящее время Минсельхоз создал специальную межведомственную комиссию, в которую вошли сотрудники местных администраций районных управлений ветеринарии и МЧС, чтобы уточнить данные о погибших животных.

По данным депутата от фракции "Ата-Журт" Нурлана Сулайманова, ущерб киргизских животноводов в результате стихийных бедствий превышает 370 миллионов сомов (около 246,7 млн руб.).

Наибольший ущерб понесли жители южных регионов республики, а также Нарынской области. Из-за дефицита кормов резко подскочили цены на сено.

Парламентарий подчеркнул, что правительство старается помогать пострадавшим фермерам, но помощи "явно недостаточно". Однако, по мнению депутата парламента от фракции "Ар-Намыс" Эсенгула Исакова, животноводы сами виноваты в гибели животных, так как не заготовили достаточно корма.

Неочищенный канал «Жырма»



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*

с. Тогуз-Торо



Доказательства не принятия **упреждающих действий**: *опыт и практика.*