



International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

Комментарии
к проекту Руководства
по местной организации и управлению
оказанием международной помощи
при чрезвычайных ситуациях и
проведением восстановительных работ
на начальном этапе

Версия от 26 октября 2007 г.

Примечание: Данные комментарии носят сугубо пояснительный характер и не предназначены для официального принятия Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца

Комментарии к проекту Руководства по местной организации и управлению оказанием международной помощи при чрезвычайных ситуациях и проведением восстановительных работ на начальном этапе.

СОДЕРЖАНИЕ:

Предыстория.....	3
1. Цель и область применения.....	5
2. Определения.....	8
Часть I: Основные обязанности.....	16
3. Обязанности пострадавших государств.....	16
4. Обязанности сторон, оказывающих помощь.....	17
5. Дополнительные обязанности всех государств.....	24
6. Ответственность за перенаправление помощи и преднамеренное использование ресурсов.....	24
Часть II: Своевременное оповещение и готовность.....	25
7. Своевременное оповещение.....	25
8. Правовые, законодательные и организационные аспекты.....	26
9. Региональная и международная поддержка местных структур.....	27
Часть III: Инициирование и прекращение международной помощи при ЧС и проведении восстановительных работ.....	28
10. Инициирование помощи.....	28
11. Инициирование помощи с использованием вооруженных сил.....	30
12. Прекращение оказания помощи.....	30
Часть IV: Право на получение льгот.....	31
13. Льготы государствам, оказывающим помощь.....	31
14. Льготы гуманитарным организациям, оказывающим помощь.....	31
15. Льготы прочим сторонам, оказывающим помощь.....	33
Часть V: Льготные условия въезда и проведения операции.....	34
16. Сотрудники.....	35
17. Товары и оборудование.....	37
18. Специальные товары и оборудование.....	41
19. Транспорт.....	45
20. Получение временного статуса местного юридического лица.....	46
21. Налогообложение.....	48
22. Безопасность.....	49
23. Продление рабочего дня.....	49
24. Затраты.....	50
Список сокращений.....	51
Приложение 1: Перечень льгот согласно Части V, применимых при оказании помощи при чрезвычайных ситуациях и проведении восстановительных работ на начальном этапе.....	53

Предыстория

В 2003 г., в соответствии с итоговой целью 3.2.6. 28-й Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (Международная Федерация) была призвана изучить существующие нормативные документы по оказанию международной помощи в чрезвычайных ситуациях, определить существующие в этой области пробелы, разработать «модели, инструменты и руководства», и доложить о проделанной работе на 30-й Международной Конференции в ноябре 2007 г.

В ходе последующей работы и консультаций, программа Международной Федерации «Законы, правила и принципы оказания международной помощи при чрезвычайных ситуациях» (ЗМП ЧС) выявила существующие пробелы в 1) областях, для которых разработаны законодательные акты, и географическом охвате существующих международных норм 2) знании и применении существующих международных норм и, в особенности, 3) способности местного законодательства разрешить проблемы юридического характера, наиболее часто возникающие при проведении международных программ помощи при ЧС и восстановительных работ. Было установлено, что при проведении крупномасштабных международных операций по оказанию помощи при ЧС регулярно возникает ряд проблем, включая административные препятствия въезду на пострадавшие территории и развертыванию деятельности в их пределах, и наличие пробелов в нормативных актах, определяющих качество и порядок координации мер по оказанию международной помощи при ЧС и проведению восстановительных работ. Результаты этой работы подробно описаны в аналитическом исследовании, называемом «Законодательство и правовые аспекты международной помощи при ЧС», которое будет опубликовано в ноябре 2007 г.

Для организации диалога по этим вопросам и с целью найти возможные решения, Международная Федерация в течение 18 месяцев, начиная с 2006-2007 гг., провела цикл консультаций с государствами, национальными обществами и другими заинтересованными гуманитарными организациями. В частности, Международной Федерацией и ее партнерами были организованы региональные форумы высокого уровня в Африканском и Азиатско-тихоокеанском регионе, Северной и Южной Америке, Европе и на Ближнем Востоке, с участием высокопоставленных представителей правительств, национальных обществ и других заинтересованных гуманитарных организаций. В результате был разработан и отредактирован проект «Руководства по местной организации и управлению оказанием международной помощи при чрезвычайных ситуациях и проведением восстановительных работ на начальном этапе», который освещает ключевые проблемные области, определенные заинтересованными сторонами, основываясь на принятой терминологии и положениях существующих международных нормативных документов. Проект Руководства был предложен для принятия 30-й Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца в ноябре 2007 г.

В настоящих комментариях изложены предпосылки создания проекта Руководства, и рассматриваются существующие правовые нормы, на которых оно основано. Комментарии носят сугубо пояснительный характер и не предлагаются для официального принятия. Выдержки из текста Руководства выделены в данном документе курсивом, комментарии же даются обычным шрифтом.

Пожалуйста, обратите внимание на то, что полный текст документов, на которые дается ссылка в данных комментариях, доступен на Интернет-сайте <http://www.ifrc.org/idrl> в базе данных программы ЗМП ЧС в режиме реального времени.

Введение

1. Цель и область применения

1. Данное Руководство не является обязательным к применению. Авторы надеются, что оно поможет государствам в совершенствовании их законодательной базы, политики и/или процедур, связанных с оказанием международной помощи при ЧС. В то же время данное Руководство не оказывает непосредственного влияния на какие бы то ни было права или обязательства, существующие согласно местному законодательству.

Данное Руководство не является конвенцией и не ставит своей задачей наложить юридические обязательства. Исходя из существующих международных норм и практического опыта, данное Руководство ставит своей целью согласовать на международном уровне меры, которые могут быть приняты государствами для совершенствования своих национальных нормативно-правовых платформ с целью обеспечить, при необходимости, своевременное получение надлежащей международной помощи, которая не замещала бы местных усилий по реагированию на ЧС и последующему проведению восстановительных работ. Право принимать решение об использовании данного Руководства остается за самими государствами.

Вследствие того, что данное Руководство не является обязательным к применению, в тексте вместо более обязывающих синонимов используется слово «следует» или «необходимо», хотя многие положения этого Руководства ссылаются на существующее международное законодательство, обязательное к применению. Таким образом, данное Руководство не следует рассматривать как попытку каким бы то ни было образом изменить существующее международное законодательство, что подчеркнуто в параграфе 1.4.

2. В основу данного Руководства лег целый ряд международных норм и соглашений, включая Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН 46/182 от 1991 г. и 57/150 от 2002 г., «Меры по оказанию экстренной международной помощи» от 1977 г. и Хиогский план действий от 2005 г.

Стоит отметить, что Международная Конференция ранее уже принимала подобные документы. Они включают не только «Меры по оказанию экстренной помощи при ЧС» (1977), (которые были приняты как Международной конференцией, так и Генеральной ассамблеей ООН), но также «Декларацию принципов международной гуманитарной помощи гражданскому населению при чрезвычайных ситуациях» (1969 г.), и «Принципы и правила оказания помощи при ЧС организациями Красного Креста и Красного Полумесяца» (1969 г. и последующие редакции). Данное Руководство основано на недавней региональной инициативе национальных обществ балканских стран, которая в 2004 г. привела к созданию «Рекомендуемых правил и практики» действий при ЧС.

3. Данное Руководство призвано внести вклад в обеспечение национальной правовой готовности путем оказания помощи государствам, заинтересованным в совершенствовании своего законодательства, нормативной базы и организационной инфраструктуры, в том, что касается международной

помощи при ЧС и на начальном этапе восстановительных работ. Подчеркивая основополагающую роль местных властей и участвующих сторон, оно определяет минимально необходимые льготы/привилегии, которые могут быть предоставлены государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, готовым и способным действовать в соответствии с минимальными стандартами координации, качества и ответственности. Авторы надеются, что данное Руководство послужит делу повышения качества и эффективности международной помощи при ЧС и восстановительных работ на начальном этапе на благо пострадавших сообществ.

В основе данного Руководства лежит признание того факта, что международное сообщество, оказывающее помощь при ЧС, необычайно возросло, как в смысле численности его представителей, так в смысле их разнообразия. В то время, как столетие назад существовало лишь небольшое число государств и организаций, оказывающих систематическую помощь при ЧС, в настоящее время крупномасштабные бедствия собирают сотни международных представителей, от государств и гуманитарных организаций до частных компаний и физических лиц.

Данное изменение имеет целый ряд положительных аспектов, привлекая новые силы, финансовые средства и методы для оказания помощи пострадавшим. Однако с нормативной точки зрения это создает дополнительные трудности, в том числе и в вопросах профессионализма и качества. Если в прошлом удавалось разрешить эти проблемы более неформальным путем, то в настоящее время данный подход становится все менее применимым. Таким образом, при проведении каждой конкретной операции по оказанию помощи мы сталкиваемся с бюрократическими препонами в одних областях и отсутствием эффективного контроля в других.

Таким образом, Руководство устанавливает минимальный перечень льгот, которые необходимо предоставить оказывающим помощь государствам и гуманитарным сторонам, а также рекомендует сделать условием их получения гарантию соблюдения международно-признанных стандартов.

4. Данное Руководство не предназначено для использования при вооруженных конфликтах или чрезвычайных ситуациях, возникающих в ходе вооруженных конфликтов, и не подразумевает изменения никаких норм, определяющих порядок оказания помощи в данном контексте. Данное Руководство также не ставит своей целью рекомендовать какие-либо изменения существующего международного права или соглашений, или повлиять на их значение или порядок применения, включая, но не ограничиваясь:

- (a) международное гуманитарное право, права человека и закон о беженцах;*
- (b) юридическую форму и статус государств, неправительственных организаций, Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международного Комитета Красного Креста;*
- (c) международные нормы предоставления привилегий и иммунитетов;*

(d) Уставы и нормативы Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также юридические договоренности, существующие между членами движения и государствами; и

(e) действующие договоренности между государствами или государствами и сторонами, оказывающими помощь.

Данное Руководство предназначено для применения при бедствиях, а не в условиях вооруженных конфликтов. Данное различие обусловлено несколькими причинами.

Во-первых, международное гуманитарное право (МГП), в отличие от нормативов по оказанию помощи при бедствиях, наделяет деятельность по оказанию международной гуманитарной помощи более четкими и более существенными правами и обязанностями, и проводит непосредственную, однозначную и практически безусловную связь, которой нет в других международных законах, между пострадавшими и представителями международного гуманитарного сообщества (см., например, Четвертую Женевскую конвенцию от 1949 г. Ст. 30 и 59; Дополнительный протокол №1 к Женевским конвенциям (1977) Ст.70 (и комментарии), Дополнительный протокол №2 к Женевским конвенциям (1977) Ст.18 (и комментарии), см. также Исследование обычного Международного гуманитарного права МККК (2005), Правила 55-56). Особо важным является то, чтобы любые вновь вводимые нормативы и стандарты в области реагирования на бедствия не входили в противоречие с положениями МГП. Поскольку оказание помощи при бедствиях, возникающих в контексте вооруженных конфликтов, должно осуществляться в соответствии с положениями МГП, нет необходимости рассматривать подобные случаи в данном Руководстве (см. «Рекомендованные правила и практика» балканских национальных обществ от 2004 г., раздел А.2, исключая из рассмотрения ЧС при вооруженных конфликтах по той же самой причине).

Во-вторых, по своим характеристикам ЧС политически и оперативно отличаются от вооруженных конфликтов. Вооруженные конфликты куда более политизированы, чем ЧС в чистом виде. Неоправданные отказы в доступе международной гуманитарной помощи, к сожалению, случаются весьма часто. И напротив, общепринятым мнением является то, что первоочередная роль в реагировании на ЧС и координации и управлении международной помощью должна принадлежать местным представителям. При возникновении потребности в международной помощи, она, как правило, запрашивается самим пострадавшим государством. Таким образом, хотя необходимость получения пострадавшими помощи и проведения реабилитации одинакова и в том, и в другом случае, независимо от причин ее породивших, существуют практические основания для использования различных подходов к организации внешней гуманитарной помощи при ЧС и вооруженных конфликтах.

Помимо того, что оно не вторгается в область МГП, данное Руководство также не противоречит никаким прочим существующим нормам международного права или соглашениям. Сюда входят как глобальные, так и региональные законодательные акты (такие, как нормы и правила Европейского союза). В частности, данное Руководство не обращается напрямую к проблеме защиты прав пострадавших, будучи, прежде всего, техническим документом, разработанным с целью рассмотреть ряд практических проблем, наиболее часто встречающихся при проведении международных операций по оказанию помощи. Существующие права человека,

гуманитарные нормы и законы о беженцах являются теми нормативными актами, которые государства должны взять за основу при разработке своей законодательной базы и нормативных актов в области подготовки к ЧС и ликвидации его последствий.

Более того, многие из льгот, приводимых в Части V, заблаговременно гарантированы нормами международного права сотрудникам дипломатических и консульских служб иностранных государств, и официальным представителям межправительственных организаций и международных компонентов движения Красного Креста/Красного Полумесяца. Как обычное, так и позитивное право гарантирует предоставление международным организациям статуса местного юридического лица, позволяющего им на законных основаниях заключать контракты и инициализировать процессуальные действия. Аналогичным образом, закон о привилегиях и иммунитете дает подпадающим под его действие определенные права касательно выдачи виз, таможенных процедур, налогообложения и безопасности. В то время, как привилегии и иммунитет, как правило, не распространяются на представителей иностранных правительств, участвующих в оказании помощи при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе (как указано в комментарии к Правилам ЮНИТАР, правило 14), многие двусторонние соглашения и конвенции особо наделяют такими привилегиями участников операций по оказанию помощи при ЧС.

Как указывалось ранее, в рамках движения Красного Креста/Красного Полумесяца существует целый ряд отдельных соглашений, практик и нормативов; некоторые из них были одобрены государствами путем принятия на Международной конференции. Данное Руководство не изменяет и не накладывает никаких ограничений на эти правила и нормативы, а также на права и обязанности, которые они устанавливают. В заключение следует отметить, что многие государства заключили соглашения, определяющие права и обязанности при оказании помощи при ЧС и проведении восстановительных работ, с межправительственными и неправительственными организациями, и такие соглашения не должны считаться аннулированными или измененными вследствие принятия настоящего Руководства.

2. Определения

В данном Руководстве приняты следующие определения:

*1. «**Чрезвычайная ситуация**» означает серьезное нарушение нормального функционирования общества, представляющее значительную и широко распространенную угрозу человеческой жизни, здоровью, или окружающей среде, возникающее в результате различных аварий, человеческой деятельности или влияния природных факторов, развивающееся внезапно или в результате длительного процесса, но не являющееся вооруженным конфликтом.*

Понятие «чрезвычайная ситуация» имеет практически столько же определений, сколько международных документов разработано по данной теме. Политическая сложность определения данного понятия вынудила многих оставить попытки его сформулировать (например, в комментариях к Проекту руководства Макса Планка используется только понятие «гуманитарная помощь», а Межамериканская конвенция вообще не предлагает никакого определения). Поскольку настоящее Руководство применимо только к чрезвычайным ситуациям, а не ко всем ситуациям, в которых

может потребоваться гуманитарная помощь (например, вооруженным конфликтам, как указано ниже), представляется важным ввести в данном проекте определение чрезвычайной ситуации.

Как и данное определение, ряд определений чрезвычайной ситуации, приводимых в международных документах, ограничивает использование термина случаями, когда для решения проблемы недостаточно национальных ресурсов (например, Проект конвенции 1984 г., ст. 1(b); Департамент гуманитарных дел, Международный глоссарий основных понятий в области управления ЧС (1992)). Такое определение дает возможность подчеркнуть второстепенность международной помощи по сравнению с действием национальных механизмов реагирования.

Данное определение взято из статьи 1(б) Тамперской конвенции, которая является одним из наиболее современных международных соглашений в этой области. Оно также аналогично определению, принятому Соглашением Ассоциации стран Юго-Восточной Азии по управлению и реагированию на чрезвычайные ситуации от 2005 г., ст. 1(3), где чрезвычайная ситуация определяется как «значительное нарушение нормального функционирования сообщества или социума, повлекшее за собой значительные человеческие жертвы, материальные или экономические потери, или нанесение вреда окружающей среде». Данное определение охватывает не только очевидные бедствия, такие как землетрясения, но и столь же разрушительные процессы, такие как засухи и эпидемия ВИЧ. Однако в отличие от Тамперской конвенции, определение, приведенное в настоящем Руководстве, сознательно исключает из рассмотрения случаи вооруженных конфликтов, по причинам, рассмотренным выше.

2. «Помощь при ЧС» означает товары и услуги, предоставляемые с целью удовлетворения наиболее насущных потребностей пострадавших сообществ.

Данное определение помощи при ЧС аналогично используемому другими международными документами, хотя изначально термины различны (см., например, Меры по оказанию своевременной помощи, параграф 4, вводящий определение «международной помощи»; Соглашение Организации Черноморского экономического сотрудничества, ст. 2, дающий определение «помощи»; Проект руководства Макса Планка, параграф 2(а), дающий определение «гуманитарной помощи»). Понятие помощи в данном случае включает в себя не только товары, но также и услуги, оказываемые пострадавшим.

3. «Восстановительные работы на начальном этапе» означают помощь и поддержку, направленные на восстановление или улучшение условий жизни пострадавших сообществ, которые существовали до наступления ЧС, включая меры по повышению способности к восстановлению и снижению риска, предпринимаемые на начальном этапе, по решению пострадавшего государства, после того, как наиболее насущные потребности пострадавших сообществ были удовлетворены.

Исследования и консультации, проведенные в рамках программы ЗМП ЧС, показывают, что многие из наиболее сложных юридических проблем возникают по прошествии нескольких недель или месяцев с начала проведения работ по оказанию помощи. К сожалению, большинство существующих в данной области

международных норм охватывают только период непосредственного реагирования на ЧС.

Формулировка данного определения основана на определении «восстановление», предлагаемого Международной Стратегией по сокращению стихийных бедствий ООН в своем документе «Терминология: основные термины в области снижения риска чрезвычайных ситуаций» (доступен на сайте <http://www.unisdr.org>), который следует все более широко распространяющемуся в международном сообществе мнению, что с точки зрения программной деятельности не имеет смысла разделять помощь при ЧС и восстановительные работы. Таким образом, некоторые современные разработки обращаются как к помощи при ЧС, так и к восстановительным работам. Сюда относится Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 46/182 (1991), приложение, параграф 9, где подчеркивается «четкая связь между ЧС, восстановлением и развитием», и акцентируется внимание на мерах по обеспечению плавного перехода, «создающих условия для восстановления и долгосрочного развития», а также недавнее Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.1, где понятие «управление чрезвычайными ситуациями» включает в себя весь спектр деятельности, от помощи при ЧС до восстановительных работ.

С одной стороны, данное здесь определение является достаточно широким в смысле восстановительных работ, включая не только усилия по «восстановлению» того, что было до ЧС, но и попытки улучшить положение пострадавших сообществ, а также повысить их способность противостоять грядущим бедствиям. Данный подход соответствует стратегической цели Хиогского плана действий (2005), параграф 12 (с), способствовать «систематическому введению мер по снижению риска при разработке и проведении программ подготовки к ЧС, реагирования на ЧС и реабилитации при воссоздании пострадавших сообществ».

С другой стороны, данное определение сводится к понятию «восстановления на начальном этапе», которое должно быть ограниченным по времени согласно обстоятельствам, как определяется пострадавшим государством. Причина этого в том, что полное восстановление после ЧС может продлиться годы, и даже десятилетия. В то время как практический опыт показывает, что многие льготы, указанные в Части 5, необходимы в первое время для обеспечения эффективной международной помощи при проведении восстановительных работ, многие государства едва ли смогут продлить действие этих льгот на неопределенный период (например, Положение о финансировании донорами ООН, док. E/C 18/2006/5, одобренный Комитетом экономического и социального совета экспертов по вопросам налогообложения 3 октября 2006 г., в котором отмечается, что налогообложение деятельности по развитию считается правомерным, в то время как при проведении операций по оказанию помощи при ЧС должны предоставляться налоговые льготы).

С целью дать государствам, оказывающим помощь, представление о сроке действия предоставленных им льгот, пострадавшее государство должно определить период их действия незамедлительно по окончании ЧС. Разумеется, если того потребуют обстоятельства, срок действия льгот может быть продлен на усмотрение пострадавшего государства.

Тем не менее, не все из льгот, оговариваемых в нормативных документах по реагированию на ЧС, имеют смысл на начальном этапе восстановительных работ. Так,

например, Часть 5 проводит различие между льготами, которые должны предоставляться как при оказании помощи при ЧС, так и на начальном этапе восстановления, и теми, которые имеют отношение только к непосредственной деятельности по оказанию помощи при ЧС. Таблица, иллюстрирующая применимость льгот на этапе оказания помощи и на начальном этапе восстановительных работ, приводится в Приложении 1.

4. «Товары» означают расходные материалы, предназначенные для предоставления пострадавшим от ЧС сообществам с целью оказания первоочередной помощи или последующей реабилитации.

5. «Услуги» означают деятельность (такую, как спасательные работы и медицинская помощь), осуществляемую специалистами по оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе на благо пострадавших сообществ.

6. «Оборудование» означает материальные средства, не входящие в категорию «товары», которые необходимы для оказания помощи или проведения восстановительных работ на начальном этапе, такие как транспортные средства и средства радиосвязи.

Существующие нормативные документы по оказанию помощи при ЧС имеют тенденцию давать достаточно широкое определение товарам и оборудованию гуманитарной помощи как материальным средствам, необходимым для проведения деятельности. Так, например, Руководство Осло от 2006 г. определяет «Средства военной и гражданской обороны» как «сотрудников, оборудования, материалы и услуги, предоставляемые зарубежными военными и гражданским оборонными организациями для [целей оказания международной гуманитарной помощи]» (параграф 3). Подобным образом, Меморандум о взаимопонимании НАТО по управлению жизненно важными трансграничными перевозками гражданского назначения определяет «материальные ценности» как «любое оборудование, средства транспорта и товары, предназначенные для использования в рамках гражданского взаимодействия с целью ликвидации последствий бедствия, включая оборудование, транспортные средства и предметы, необходимые для использования самим оказывающим помощь персоналом» (параграф 1(3)).

В ряде нормативов иногда проводится различие между «товарами» и «оборудованием», когда первые определяются как средства, предназначенные для распределения и/или использования пострадавшими, а второе определяется как средства, необходимые сотрудникам организаций по оказанию помощи для выполнения своих обязанностей, но наделяют и те и другие одинаковым статусом в смысле предоставления таможенных льгот, и т.п. Например, Приложение J.5 новой редакции Киотской конвенции дает следующее определение «грузам гуманитарной помощи»:

- одеяла, палатки, готовые укрытия, оборудование для очистки и хранения воды, или иные товары первой необходимости, направленные в качестве помощи пострадавшим; и
- все оборудование, автомашины и прочие транспортные средства, в частности, специально обученные животные, провизия, материалы, личные вещи и прочие

товары, предназначенные для выполнения обязанностей и поддержания жизнедеятельности сотрудников организаций по оказанию помощи в течение всего периода их пребывания на территории, пострадавшей от ЧС, для осуществления своей миссии.

Аналогичные определения можно найти в Стамбульской конвенции, Приложение В.9, ст.1, и в целом ряде двусторонних соглашений (например, Соглашение о взаимопомощи при чрезвычайных ситуациях и серьезных авариях между Республикой Франция и Федеративной Республикой Германия (1977), ст.5).

Применительно к деятельности специалистов по оказанию помощи при ЧС (которая в данном Руководстве определяется как «услуги»), в соответствующих документах используются различные термины, от «операций» (Соглашение арабских стран (1987), ст. 1(с)), до «управления ЧС» (Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (2005), ст. 1(4)) и «помощи» (Рамочная конвенция (2000), ст. 1(d)).

7. «Сотрудники» означают сотрудников и добровольцев, оказывающих помощь при ЧС или на начальном этапе восстановительных работ.

Данное определение включает не только оплачиваемых сотрудников, но и добровольцев. Однако независимые субподрядчики, привлекаемые оказывающим помощь организациями для предоставления услуг, но не являющиеся их представителями, под данное определение не подпадают. Отдельное положение параграфа 19 посвящено вопросу выдачи виз независимым перевозчикам, осуществляющих доставку товаров гуманитарной помощи, оборудования или сотрудников по контракту.

8. «Пострадавшее государство» означает государство, на чьей территории население или собственность пострадали в результате ЧС.

В международной практике принят целый ряд терминов в отношении государства, пострадавшего от ЧС. Например, в некоторых случаях используется термин «принимающее государство или сторона» (например, Правила ЮНИТАР (1982), Правило А.2; Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (2006), статья.1(11)) , в иных - используется термин «запрашивающее государство или сторона» (например, Тамперская конвенция 198 г. ст.1(3), Соглашение Организации Черноморского экономического сотрудничества, ст. 2) или «государство-бенефициар» (например, Рамочная конвенция, ст. 1(е)).

Термин «пострадавшее государство» и его вариации, используемые в некоторых других документах (например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/182, пар. 4, и Резолюция 57/150, п.п. 4; Резолюция Института международного законодательства по гуманитарной помощи (2003), ст. 1(5); Кодекс КК/НПО, приложение I), является предпочтительным для целей данного документа. В то время как термин «запрашивающее государство» подчеркивает суверенность государства, обращающегося с просьбой о помощи при ЧС, он применим не во всех случаях, например, когда государство передает полномочия по разработке обращения за помощью Организации Объединенных Наций. В данном проекте Руководства, основная роль пострадавшего государства определена в параграфе 3, а необходимость получения согласия пострадавшей стороны для инициирования мер по оказанию

помощи при ЧС отражена в параграфе 10, что делает вышеуказанную семантику излишней. Термин «принимающее государство» акцентирует внимание на том факте, что именно правительство, или страна, получают гуманитарную помощь. Хотя это отчасти верно, в том смысле, что гуманитарные грузы продовольствия и оборудования направляются непосредственно в адрес правительства, большая доля международной помощи при ЧС осуществляется и/или распределяется непосредственно самими представителями международных организаций. Более того, фактическим получателем помощи является население, пострадавшее от ЧС. Термин «пострадавшее государство», таким образом, представляется наиболее нейтральным и соответствующим действительности.

9. «Государство, оказывающее помощь» означает государство, оказывающее помощь при ЧС или на начальном этапе восстановительных работ, с использованием как гражданских, так и военных сил.

Термин «государство, оказывающее помощь» регулярно используется в документах по оказанию международной гуманитарной помощи. Данное определение подразумевает, что помощь со стороны зарубежных государств может быть оказана как гражданскими, так и военными силами. Одни и те же положения и правовые аспекты применимы к оказанию помощи и тем и другим образом. Однако, как отмечено в комментарии к параграфу 11, применение военных сил вызывает определенную озабоченность, и в соответствии с поправками к Руководству Осло, государствам рекомендовано ограничить использование таких средств.

10. «Государство – отправитель» означает государство, откуда в пострадавшее государство направляются сотрудники, товары и оборудование для оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе.

Бюрократические препятствия оказанию международной помощи при ЧС и проведению восстановительных работ могут возникнуть еще до того, как помощь будет отправлена в пострадавшее государство. Законодательные ограничения государства-отправителя на экспорт определенных видов товаров и оборудования, или требование о выдачу выездных виз могут значительно повлиять на способность представителей гуманитарных организаций оказать своевременную и эффективную помощь. Этот факт был признан, в частности, документом «Меры по оказанию своевременной помощи», который рекомендует отмены требования о наличии выездной визы (Рекомендация E). Статья 9 Тамперской конвенции также ссылается на законодательные ограничения, действующие в государстве-отправителе, поскольку они применимы ко всем «государствам-участникам» и касаются «экспорта» и «отправки» товаров и оборудования, а также «перемещения» сотрудников.

11. «Транзитное государство» означает государство, под чьей юрисдикцией находится территория, на прохождение через которую помощи при ЧС или на начальном этапе восстановительных работ, на пути следования в пострадавшее государство или из него, в связи с оказанием помощи при ЧС или проведением восстановительных работ на начальном этапе получено разрешение.

Целый ряд предыдущих нормативных документов по оказанию международной помощи при ЧС признают тот факт, что ограничения визового и таможенного

характера, существующие в транзитных государствах, могут в значительной степени затруднить доставку помощи пострадавшему государству. Так, некоторые нормативные документы включают обязательства, которые должны принять на себя транзитные государства, включая Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии, ст.9, Тамперскую конвенцию ст.9(2) (d), Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН 46/182, Правила ЮНИТАР, и «Меры по оказанию экстренной помощи». Приводимое здесь понятие «территорий, находящихся под юрисдикцией» означает в самом широком смысле все территории, находящиеся под юрисдикцией данного государства, которое может повлиять на процесс перемещения грузов или сотрудников, направляющихся для оказания помощи при ЧС или проведения восстановительных работ на начальном этапе.

12. «Гуманитарные организации, оказывающие помощь» зарубежные, региональные, межправительственные или международные некоммерческие юридические лица, чья мандатная деятельность направлена на оказание гуманитарной помощи, восстановление или развитие.

Несмотря на широкое использование этого термина в практической деятельности и правовых дискуссиях, определение термина «гуманитарная организация» редко встречается в международных нормативных документах. В отличие от Женевской конвенции, которая наделяет гуманитарные организации целым рядом важных льгот и прав, большинство существующих международных нормативных актов по реагированию на ЧС не делают различия между гуманитарными и прочими представителями, считая их равными при предоставлении помощи при ЧС и проведении восстановительных работ. Например, статья 1(10) Тамперской конвенции включает как представителей частного сектора, так и гуманитарных НПО в свое определение «Неправительственных организаций», и наделяет всех их одинаковыми льготами. Аналогично, Приложение J.5 новой редакции Киотского протокола и Приложение В.9 Стамбульской конвенции ссылаются на особый статус грузов гуманитарной помощи вне зависимости от их отправителя.

В данном Руководстве, однако, подчеркивается существенная разница в деятельности и подходах гуманитарных организаций и прочих участников. В то время как зарубежные представители, оказывающие помощь при ЧС и на начальном этапе восстановления, могут и должны придерживаться минимальных требований, организации, созданные на основе гуманитарных принципов и движимые этими принципами, чьей основной задачей является гуманитарная помощь и развитие, должны быть признаны сообразно своему статусу, и получить соответствующие льготы. В частности, средства, полученные ими в качестве пожертвований на цели оказания помощи пострадавшим, как из государственных источников, так и от населения, не должны расходоваться впустую из-за бюрократических задержек, задерживаться или облагаться налогами. Как указано в Приложении 1 Кодекса КК/НПО, «поскольку [неправительственным гуманитарным агентствам] надлежит действовать в полном соответствии со своими гуманитарными принципами, им должен быть предоставлен полный или своевременный доступ к пострадавшим от ЧС для оказания гуманитарной помощи».

Подпадающими под определение «гуманитарных организаций, оказывающих помощь» являются организации, чья мандатная деятельность направлена, в первую очередь, на оказание гуманитарной помощи, проведение восстановительных работ или развитие.

Таким образом, из этого перечня исключаются коммерческие организации, чьей первоочередной целью, вне зависимости от их деятельности, является получение прибыли. Ничто не мешает пострадавшим государствам предоставить определенные льготы также представителям частного и других негуманитарных секторов. Однако это должно быть сделано не в ущерб оказывающим помощь гуманитарным организациям. Организации, чьей первоочередной задачей является развитие (например, CARE, Oxfam and World Vision), включены в перечень гуманитарных как постоянные участники мероприятий по оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе по причине их присутствия в пострадавших странах и /или наличия соответствующего опыта, и поскольку их уставные цели и принципы схожи с целями и принципами организаций, ориентированных на оказание гуманитарной помощи. Однако льготы, обсуждаемые в данном Руководстве, применимы только к их деятельности по оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе.

***13. «Имеющая право на льготы гуманитарная организация, оказывающая помощь»** означает гуманитарную организацию, оказывающую помощь, которая признана имеющей право на льготы в соответствии с положениями Части V государством – отправителем, транзитным или пострадавшим государством, насколько это применимо.*

В соответствии с правами, предоставляемыми международными законодательными актами (например, в том, что касается привилегий и иммунитета международных организаций, как обсуждалось выше), государствам надлежит решить, какие из организаций получают льготы в рамках национальной системы. Данный термин будет использоваться для обеспечения четкого понимания того, что льготы, указанные в Части V будут выделены только организациями, которые признаны «имеющими право» тем государством, у которого они их запрашивают.

***14. «Сторона, оказывающая помощь»** означает любую оказывающую помощь гуманитарную организацию, государство, иностранное физическое лицо, частную иностранную компанию, оказывающую благотворительную помощь, или иное иностранное юридическое или физическое лицо, реагирующее на ЧС на территории пострадавшего государства или предоставляющее пожертвование в товарной или денежной форме.*

В течение последних лет разнообразие и число международных представителей, принимающих участие в оказании помощи при крупномасштабных бедствиях, постоянно растет. В дополнение к «классическим» представителям, таким, как другие государства, члены движения Красного Креста/Красного Полумесяца, агентства ООН и НПО, все больше становится представителей частного сектора, общественных организаций и физических лиц. Целый ряд международных представителей работает полностью или частично через своих местных партнеров, а многие предоставляют помощь сами. Местная законодательная база по организации международной помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе должна учитывать этот факт, и именно поэтому в данном Руководстве используется всеобъемлющий термин «сторона, оказывающая помощь». В частности, Руководство рекомендует всем сторонам, оказывающим помощь, соблюдать определенный минимум требований при реагировании на ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе (см.

ниже параграф 4). Однако, как указано в параграфе 15, условия и требования, применимые к различным категориям представителей, могут быть различны.

Часть 1: Основные обязанности

3. Обязанности пострадавших государств

1. Первоочередной обязанностью пострадавших государств является принятие мер по снижению риска ЧС, оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе на своей территории. Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца как дополняющие деятельность государственных органов в гуманитарной области, а также прочие местные представители гражданского общества, играют ключевую роль в оказании поддержки на местном уровне.

Генеральная Ассамблея ООН неоднократно подчеркивала, что каждое государство «прежде всего, несет ответственность за оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий и прочих чрезвычайных ситуаций, произошедших на его территории» (Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182, приложение, параграф 4; и 57/150, п.п. 5). Аналогичным образом, Киотская декларация от 2005 г. «утверждает, что государства несут первоочередную ответственность за защиту людей и собственности от опасности на своей территории» (параграф 4). Параграф 3 (1) также указывает на то, что государства могут выполнять свои обязательства как путем непосредственного оказания помощи, так и путем принятия мер по организации оказания такой помощи другими сторонами (как местными, так и международными).

Последнее подчеркивает роль национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца как дополняющих деятельность государства, что установлено Уставом движения Красного Креста/Красного Полумесяца (ст. 4(3)), (принято всеми государствами – членами Женевской конвенции, а также членами движения КК/КП), а также местным законодательством, признающим роль каждого национального общества. Таким же образом подчеркивается и роль прочих местных представителей гражданского общества.

2. Если пострадавшее государство решит, что собственных возможностей и ресурсов для оказания помощи при данной ЧС недостаточно, ему необходимо обратиться за помощью на международном или региональном уровне с целью удовлетворения потребностей пострадавших лиц.

В параграфе 3(3) приводится более подробное описание обязанностей, изложенных в параграфе 3(1). Оно соответствует Хиогскому плану действий (2005), который призывает государства «обеспечить своевременную и эффективную помощь при ЧС в тех случаях, когда национальных возможностей и ресурсов для этого недостаточно» (параграф 20(с)), и призыву, содержащемуся в Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182 к «государствам, чье население нуждается в гуманитарной помощи... осуществлять координацию работы... организаций по оказанию гуманитарной помощи (приложение, параграф 6). Данное положение также соответствует обязательствам, налагаемым международным гуманитарным правом на государства в случае вооруженного конфликта. Например, в статье 59 Четвертой Женевской конвенции

говорится о том, что оккупационные силы «обязаны разрешить» проведение гуманитарных операций в условиях нехватки товаров первой необходимости на оккупированных территориях, а статья 30 указывает, что лицам, находящимся под защитой «должна быть предоставлена возможность» обращения за международной помощью.

3. Пострадавшие государства обладают суверенным правом координировать, контролировать и управлять деятельностью по оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ, осуществляемой другими сторонами на его территории, в соответствии с нормами международного права.

Данный параграф дополняет положение параграфа 2(1) о главенствующей роли и первоочередной ответственности пострадавшего государства как суверенного. Как определено Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 46/182 «пострадавшему государству отводится первоочередная роль в инициализации, организации, координации и оказании гуманитарной помощи на своей территории» (см. также Проект руководства Макса Планка, параграф 19). В данном подразделе также подчеркивается суверенное право пострадавшего государства принимать меры по обеспечению адекватности и координации международной помощи.

4. Обязанности сторон, оказывающих помощь

В параграфе 4 приводятся некоторые основные свойства и гуманитарные принципы, которым все стороны, оказывающие помощь, должны следовать при оказании помощи при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе. Следование этим минимальным стандартам является основанием для получения льгот, указанных в Части 5 (в зависимости от существующих прав, как указано в параграфе 1).

В этом параграфе приводятся не все существующие стандарты, а только те, которые применимы ко всем сторонам, оказывающим помощь, и те, которые государства, предоставляющие льготы, в состоянии контролировать. В это связи, целый ряд признанных обязанностей, применимых именно к гуманитарным организациям (например, обязанность сохранять независимость) здесь не приводится. Это не в коей мере не означает, что они несущественны.

1. Стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством и применимыми положениями международного права, координировать свои действия с местными властями и уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена.

Подобно параграфу 5 Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182, данный параграф освещает основные аспекты партнерской поддержки международных организаций, оказывающих помощь при ЧС и на этапе восстановительных работ, пострадавшими государствами при условии соблюдения первыми национального законодательства при проведении операции на территории последних. Аналогичным образом, международные представители должны придерживаться норм международного права, гарантируя, например, что их деятельность не нарушает

международно-признанных прав человека, или прав пострадавших в результате бедствия. В целом, человеческое достоинство пострадавших должно находиться в центре внимания, как указано в параграфе 20 руководства Осло («необходимо уважать и защищать достоинство и права всех пострадавших») и Принципа 1.1 «Гуманитарной хартии и минимальных стандартов оказания помощи Сфера» (утверждающей «право жить с достоинством»).

Порядок координации деятельности международных представителей и пострадавших государств является неотъемлемой частью большинства многосторонних и двусторонних соглашений в этой области. Помимо этого, в соответствии с параграфом 4 Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182, международные представители должны помнить о главенствующей роли пострадавшего государства, и, исходя из этого, сотрудничать с его властями по вопросам координации, мониторинга и управления помощью в соответствии с гуманитарными принципами.

2. Стороны, оказывающие помощь, должны гарантировать, что предоставляемая ими помощь при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе соответствует принципам гуманности, нейтральности и беспристрастности, и, в особенности:

Принципы гуманности, нейтральности и беспристрастности считаются краеугольным камнем гуманитарной деятельности. Они закреплены не только документами Красного Креста и Красного Полумесяца, такими как основополагающие принципы движения, но и такими широко применимыми инструментами, как Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 46/182 (1991), приложение, параграф 2, и «Принципы и практика предоставления гуманитарной донорской помощи» (2003 г.), параграф 1.

а) что приоритетность оказания помощи определяется только на основании существующих потребностей;

Данный параграф отражает основную идею параграфа 2 Кодекса КК/НПО, подчеркивая, что приоритеты и/или различия в видах, времени и объеме оказываемой помощи определяются сугубо на основании сравнения существующих потребностей. Используемая терминология соответствует терминологии «Принципов и практики предоставления гуманитарной донорской помощи», которые призывают распределять гуманитарные средства «пропорционально потребностям и на основании оценки потребностей». Она также соответствует статье VIII (b) и (d) Конвенции об оказании продовольственной помощи от 1999 (где говорится о том, что «оказание продовольственной помощи должно быть основано на оценке потребностей как получателями, так и сторонами, ее предоставляющими» и «оказание продовольственной помощи... должно осуществляться в соответствии с основополагающими гуманитарными принципами»).

Общий стандарт 2 «Гуманитарной хартии и минимальных стандартов оказания помощи Сфера» подчеркивает необходимость объективной оценки потребности с целью гарантировать адекватность оказываемой помощи. В этой связи «Рекомендованные правила и практика» национальных обществ балканских стран призывают пострадавшие государства принять участие в оценке потребностей совместно со сторонами, заинтересованными в оказании гуманитарной помощи (раздел

В.П.2). В любом случае, метод и масштаб оценки потребностей должен определяться сообразно обстоятельствам и неотложности ситуации, а также корректироваться в зависимости от их изменения.

b) предоставляется вне зависимости от национальности, расы, этнического происхождения, вероисповедания, классовой принадлежности, пола, ограниченности физических возможностей, возраста и политических взглядов всем лицам, пострадавшим от ЧС;

Формулировка данного параграфа берет за основу положения параграфа б(а) Проекта руководства Макса Планка, а также параграф 2 Кодекса КК/НПО и принцип беспристрастности, являющийся одним из фундаментальных принципов движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а также описанный в параграфе 1 «Принципов и практики предоставления гуманитарной донорской помощи». В данном параграфе приводится конкретный перечень поводов для дискриминации, аналогичный изложенному в Фундаментальных принципах движения Красного Креста и Красного Полумесяца в соответствии с предисловием к Уставу движения.

с) предоставляется без расчета на достижение целей политического или религиозного характера, вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства, или получение коммерческой выгоды от благотворительной помощи;

Данный параграф берет за основу параграф 3 Кодекса КК/НПО, принцип нейтральности, являющийся одним из фундаментальных принципов движения Красного Креста и Красного Полумесяца, и положение Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182, приложение, параграф 2, и статью 2.7 Устава Организации Объединенных Наций. Он также подчеркивает, что благотворительная помощь при ЧС не должна быть использована в коммерческих целях, например, для выхода на внутренние рынки. Аналогичное положение присутствует в проекте «Основных принципов филантропического участия представителей частного сектора в гуманитарной деятельности», в настоящее время разрабатываемом Организацией по координации гуманитарной деятельности ООН и Всемирным экономическим форумом совместно с другими партнерами.

d) не используется как средство сбора секретной информации политического, экономического или военного характера, не имеющей отношения к оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе;

Данное положение аналогично формулировке параграфа 4 Кодекса КК/НПО, который говорит о необходимости избегать использования деятельности гуманитарных организаций в качестве средства достижения внешнеполитических целей правительства. Так же как и понятие независимости, присущее всем гуманитарным организациям, требование воздерживаться от сбора конфиденциальной информации должно применяться ко всем сторонам, оказывающим помощь пострадавшим государствам.

3. Настолько, насколько это целесообразно, их помощь при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе должна также:

Положения параграфа 4(3) являются весьма важными составляющими деятельности по оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе, но их порой достаточно сложно измерить, а степень их соблюдения может меняться в зависимости от обстоятельств (см. «Гуманитарную хартию и минимальные стандарты оказания помощи Сфера», стр. 14, где сказано, что «неизбежно могут возникнуть ситуации, когда добиться соответствия всем стандартам будет сложно, если не невозможно»). Этот подраздел, таким образом, призывает все стороны, оказывающие помощь, добросовестно отнестись к соблюдению этих стандартов.

a) удовлетворять особым потребностям, если таковые возникают, женщин и наиболее уязвимых групп, куда могут входить дети, перемещенные лица, престарелые, лица с ограниченными возможностями и люди, живущие с ВИЧ/СПИД и другими серьезными заболеваниями;

Существование особых потребностей уязвимых групп признается широко, но, зачастую, при чрезвычайных ситуациях удовлетворяются они в недостаточной степени. МГП признает существование таких потребностей в контексте вооруженных конфликтов и призывает принимать специальные меры для их удовлетворения при проведении мероприятий по оказанию помощи. Например, статья 70(1) Первого дополнительного протокола указывает на то, что «при распределении грузов гуманитарной помощи, приоритет должен быть отдан таким категориям получателей, как дети, беременные женщины, роженицы и кормящие матери, которые, в соответствии с Четвертой Конвенцией или положениями настоящего Протокола, находятся на привилегированном положении или подлежат особой защите». Помимо этого, недавно опубликованное исследование МККК в области обычного МГП выделяет обычную норму права, применимую как в случаях местных, так и международных вооруженных конфликтов, согласно которой «пожилые и немощные, а также лица с ограниченными возможностями» подлежат «особому обращению и защите» (Правила 135 и 138). Те же принципы должны применяться и при чрезвычайных ситуациях. В самом деле, Конвенция по оказанию продовольственной помощи от 1999, ст. VIII, требует «уделять особое внимание особым диетологическим потребностям женщин и детей» и адресовать безвозмездную продовольственную помощь представителям «уязвимых групп». Особые потребности перемещенных лиц признаются Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев и «Руководящими принципами внутреннего перемещения», а также другими нормативными актами.

b) отвечать потребностям пострадавших и соответствовать любым применимым международным стандартам качества;

Данный параграф призывает международных представителей сделать все возможное для обеспечения адекватности и уместности предоставляемой ими помощи. Конвенция по оказанию продовольственной помощи от 1999 г. ст. III (j) аналогичным образом указывает на то, что «все продукты, поступающие в качестве продовольственной помощи, должны удовлетворять международным стандартам качества и соответствовать нормам питания и диетологическим потребностям получателей помощи [...]» Аналогичные положения включены в Проект руководства Макса Планка, параграф 16(с), и проект Конвенции 1984 г., ст.10. Поскольку единого документа,

устанавливающего «международные стандарты качества» для всех вовлеченных сторон не существует, в этой связи применяется целый ряд нормативов, таких как «Стандарты оказания помощи при чрезвычайных ситуациях Сфера».

с) координироваться с прочими местными представителями и другими сторонами, оказывающими помощь;

Основополагающая необходимость должной координации усилий международных представителей с местными организациями по оказанию помощи (в дополнение к органам власти) уже давно признана международным сообществом. Данный параграф также ссылается на «иностранных участников», что доказано, например, ежегодными резолюциями Генеральной ассамблеи ООН и Экономического и социального совета ООН (например, Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 61/134 (2006), Резолюция Экономического и социального совета ООН 2006/5 (2006)), посвященными совершенствованию координационной деятельности. Аналогичным образом, в контексте приверженности идее совершенствования способности местных структур реагировать на ЧС, Кодекс КК/НПО провозглашает, что подписавшие его стороны «будут уделять координации особое внимание».

д) предоставляться и осуществляться в соответствии с культурными, социальными и религиозными особенностями и традициями

Данный параграф соответствует параграфу 5 Кодекса КК/НПО, который призывает уважать «культуру и традиции». Положения данного параграфа применимы не только к товарам и услугам, представляемым в качестве помощи (т.е. продовольствие должно соответствовать местным требованиям, а дизайн жилищ должен выполняться с учетом местных традиций и табу), но также и к способам их предоставления. Таким образом, неуважение культурных традиций сотрудниками организаций, оказывающих помощь, также подпадает под действие этого параграфа. Согласно параграфу 4(1), стороны, оказывающие помощь, обязаны соблюдать требования международного права, включая права человека. Необходимость соблюдения местных условий не должна приводить к нарушению прав человека.

е) оказываться с надлежащим привлечением пострадавших лиц, включая женщин, молодежь и престарелых, к процессу разработки, проведения, мониторинга и оценки таких программ;

Данный параграф основан на положениях «Принципов и практики предоставления гуманитарной донорской помощи», параграф 7. Он также соответствует Кодексу КК/НПО, параграф 7, Стандартам качества и ответственности организации «Международное партнерство во имя гуманитарной ответственности» и «Рекомендованным правилам и практике» национальных обществ балканских стран, раздел В.Ш.17. Конвенция по оказанию продовольственной помощи от 1999, ст. XIII, указывает на то, что «особое внимание должно уделяться организации участия женщин в процессе принятия решений и проведении программ продовольственной помощи [...]» Ответственность перед получателями является критическим элементом обеспечения соответствия помощи, предоставляемой при ЧС и на этапе восстановительных работ, реально существующим потребностям.

f) оказываться компетентными и надлежащим образом обученными сотрудниками;

Это типовое положение существующих двусторонних соглашений по оказанию помощи при ЧС, гласящее, что государства, оказывающие помощь, направляют для этой цели только полностью обученных и квалифицированных сотрудников (например, Соглашение о взаимопомощи при чрезвычайных ситуациях между Федеративной Республикой Германия и Королевством Нидерланды (1998), ст.4). Важность компетентности подчеркивается многими нормативными документами, включая «Гуманитарную хартию и минимальные стандарты оказания помощи Сфера» общий стандарт 7, метод оценки качества Компас, разработанный группой URD («Срочность, реабилитация, развитие») в 2004 г. (критерий 1) и проект Стандартов качества и ответственности организации «Международное партнерство во имя гуманитарной ответственности» (критерий 4). Аналогичным образом, Кодекс КК/НПО устанавливает, что «наши программы должны осуществляться на высоком профессиональном и экспертном уровне с целью свести к минимуму нецелесообразное расходование ценных ресурсов». Таким образом, государства и гуманитарные организации, оказывающие помощь, должны привлекать для этой цели сотрудников с соответствующим уровнем профессиональной подготовки.

g) соответствовать их организационным возможностям;

Помимо вопросов подготовки кадров и дееспособности, стороны, оказывающие помощь, могут столкнуться с проблемой нехватки ресурсов, ограниченности своего мандата и сферы деятельности организации, что сокращает их возможности по оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе. Попытка слишком широкого охвата при условии разделения обязанностей путем координации усилий может привести к пробелам в оказании услуг. Как указано в «Гуманитарной хартии и минимальных стандартах оказания помощи «Сфера»» (стр. 34), «даже в рамках конкретной экспертной области и мандата организации... существует вероятность того, что гуманитарная потребность превысит возможности организации». Стороны, таким образом, должны стремиться действовать в рамках своей компетентности и «быть готовыми оперативно выявить пробелы в своей способности удовлетворить наиболее насущные потребности» с тем, чтобы прочие местные или международные организации смогли их восполнить.

h) строиться и предоставляться таким образом, чтобы повысить способность местного сообщества снизить риск возникновения ЧС, реагировать на ЧС и ликвидировать их последствия, а также снизить уязвимость к ЧС в будущем;

Данный параграф основан на положениях параграфов 6 и 8 Кодекса КК/НПО. Он также соответствует положениям параграфа 8 «Принципов и практики предоставления гуманитарной донорской помощи» от 2003 г. Он констатирует наличие случаев, выявленных в процессе проведения оценки программ помощи при ЧС, когда международная помощь приводила к понижению способности местных сообществ реагировать на ЧС, вместо того, чтобы повышать ее, тем самым воссоздавая уязвимость к ЧС.

i) оказываться таким образом, чтобы минимизировать негативное влияние на местное сообщество, местную экономику, рынки труда, решение задач развития и окружающую среду; и

Параграф 8 Кодекса КК/НПО призывает представителей гуманитарного сообщества «стремиться к снижению уязвимости сообществ к ЧС в будущем и удовлетворять наиболее насущные потребности». Чтобы достичь этого, как указано в пояснении, «необходимо стремиться свести к минимуму негативное влияние гуманитарной помощи [...]» Одним из наиболее часто встречающихся примеров негативного влияния международной помощи является нарушения структуры рынков товаров, труда и жилья. Эта проблема может стать наиболее актуальной в ходе крупномасштабных операций, когда реализуются большие объемы денежных средств, приводя к росту цен и другим негативным последствиям. Однако это не означает, что взаимодействия с местными рынками надлежит систематически избегать; напротив, расходование денежных средств на внутренних рынках пострадавшей страны в ходе проведения программ помощи при ЧС и восстановительных работ может стать столь необходимым стимулом для местной экономики, пострадавшей в результате ЧС.

Таким образом, Конвенция по оказанию продовольственной помощи от 1999 г. призывает «уделять особое внимание тому, чтобы... избегать негативного влияния на местные урожаи, производство и структуры рынка путем надлежащего выбора времени распределения продовольственной помощи» (ст. XIII(a)) и «избегать вредного влияния изменения цен в результате проведения местных закупок на потребителей с низким доходом» (ст. XII(d)). Она также призывает «рассмотреть возможность» закупки продовольствия в других развивающихся странах или же у местных поставщиков (ст. XII). Аналогичным образом, «Рекомендованные правила и практика» национальных обществ балканских стран, раздел В.1.7, предлагает производить закупку продовольственной помощи «на местных рынках» пострадавшего государства, «там, где это возможно и экономически более целесообразно, и в тех случаях, когда это позволит сэкономить деньги и время».

Помимо этого, стороны, подписавшие Кодекс КК/НПО, обязались «уделять особое внимание вопросам охраны окружающей среды при разработке и проведении программ помощи» (параграф 8). Влияние деятельности по оказанию помощи на окружающую среду выделяется в качестве общей проблемы для всех областей деятельности, обсуждаемых в «Гуманитарной хартии и минимальных стандартах оказания помощи Сфера» (стр. 13).

j) оказываться в условиях полной прозрачности, с предоставлением соответствующей информации о деятельности и финансировании.

Кодекс КК/НПО призывает стороны обеспечить, чтобы «все наши отношения с донорами и получателями помощи отвечали требованию открытости и прозрачности» (пар.9). Принципы и правила оказания помощи при ЧС Красного Креста и Красного Полумесяца (1995), Международная хартия ответственности НПО (2006) и Стандарты взаимодействия частных добровольческих организаций (1992) аналогичным образом подчеркивают требование прозрачности, в особенности в том, что касается финансовой информации и сведений о полученных и переданных пожертвованиях. Тот же уровень открытости ожидается от всех сторон, оказывающих помощь.

5. Дополнительные обязанности всех государств

1. Государствам, предоставляющим финансовые средства другим сторонам, оказывающим помощь, необходимо призывать последних действовать в соответствии с положениями параграфа 4.

Также как и Конвенция по продовольственной помощи (ст.11), данный раздел признает значительную ответственность государств-доноров за то, каким образом предоставляется их помощь, даже если это осуществляется через таких посредников, как гуманитарные организации. Некоторые из видов ответственности, приведенных в параграфе 4, уже оговорены в стандартных грантовых соглашениях, используемых крупными донорами.

2. Всем государствам необходимо активно призывать представителей общественности, заинтересованных в участии в оказании международной помощи при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе, по возможности, предоставлять денежные пожертвования или направлять только те товары гуманитарной помощи, о необходимости которых было заявлено пострадавшим государством.

Положения данного раздела основаны на рекомендации G «Мер по оказанию экстренной помощи», которая обращает внимание на роль государств в информировании общественности о товарах, необходимых в условия ЧС за рубежом, и в особенности о тех, которые являются ненужными или неуместными. Такое информирование может осуществляться через средства массовой информации. Принимая во внимание проблематичность отправки грузов гуманитарной помощи за рубеж, рекомендуется призывать общественность вносить денежные пожертвования, а не товарные. Если же это невозможно, то, по крайней мере, необходимо рекомендовать предоставление именно тех конкретных товаров, которые были запрошены пострадавшим государством.

6. Ответственность за перенаправление помощи и преднамеренное использование ресурсов

1. Всем государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, необходимо сотрудничать с целью предотвращения перенаправления, ненадлежащего использования или мошенничества в отношении товаров, оборудования или ресурсов, составляющих помощь при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе, и, при необходимости, начать соответствующие процедуры.

Данная формулировка аналогична формулировке Проекта конвенции 1984 г., ст. 17 и Правил ЮНИТАР, правило A14. Зачастую в двусторонних соглашениях встречаются требования о принятии мер против коррупции и перенаправления помощи (см., например, Грантовое соглашение об оказании помощи при ЧС и на этапе восстановления между правительством Народной Республики Бангладеш и США (1972 г.), ст. 3 и 4).

2. Пострадавшие государства должны использовать денежные средства и товары гуманитарной помощи, полученные ими в качестве пожертвования в связи с произошедшим бедствием, в соответствии с той заявленной целью, для которой они были предоставлены.

Данное положение относится к пожертвованиям, предоставленным непосредственно правительствам пострадавших государств, для их собственного использования, в качестве помощи при ЧС, которую последние приняли именно для этой цели. Оно аналогично Правилу 3 ЮНИТАР, которое гласит, что «принимающее государство должно использовать помощь при ЧС исключительно для тех целей, для которых она была предоставлена». Ссылаясь на «заявленную цель», данное положение призывает доноров четко формулировать свои намерения, чтобы пострадавшему государству не нужно было о них догадываться. Ясность в данном вопросе особенно важна в случае, если обстоятельства изменяются (например, если после удовлетворения всех существовавших потребностей остается излишек конкретного товара, полученного в качестве пожертвования), и необходимо принять решение об альтернативном использовании пожертвования.

Часть II: Своевременное оповещение и готовность

7. Своевременное оповещение

С целью минимизировать негативное влияние на соседствующие государства и максимизировать эффективность любой международной помощи, которая может потребоваться, всем государствам необходимо создать систему оперативного обмена информацией о чрезвычайных ситуациях, и, в том числе, о надвигающихся опасностях, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, с другими государствами и гуманитарными организациями, включая Координатора ООН по оказанию экстренной помощи.

Существует целый ряд многосторонних соглашений, налагающих на подписавшие их страны обязанность предоставлять информацию о возможных чрезвычайных ситуациях в регионе. Сюда входит Конвенция о своевременном оповещении о ядерной опасности (1986 г.), ст. 2; новая редакция Международных норм по здравоохранению (2005 г.), ст.6; Конвенция по трансграничным последствиям техногенных катастроф (2000 г.), ст.4; и Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 4 и 7. Важность обмена информацией о надвигающихся бедствиях для организации оказания международной помощи и роль Координатора по оказанию экстренной помощи в распространении этой информации были подчеркнуты целым рядом нормативных документов, включая Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН 46/182, Тамперскую конвенцию, ст.3, и Руководство Осло, параграф 54. Аналогичное утверждение встречается в проекте Конвенции 1984 г., ст. 6. Статья 3 Тамперской конвенции особо обязывает своих членов обмениваться информацией не только на межгосударственном уровне и с представителями ООН, но также и с «негосударственными агентствами» и общественностью.

8. Правовые, законодательные и организационные аспекты

1. В качестве неотъемлемого компонента широкомасштабных программ по снижению риска ЧС государствам следует принять комплексную правовую, законодательную и организационную платформу, а также разработать систему планирования для предотвращения ЧС, уменьшения негативного воздействия ЧС, готовности к ЧС, помощи при ЧС и ликвидации последствий ЧС, которые полностью учитывали бы вспомогательную роль национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, принимали во внимание возможности гражданского общества и предоставляли возможность местным сообществам внести вклад в свою собственную безопасность и способность к противодействию. Государствам, при поддержке, если это необходимо, соответствующих международных и региональных организаций, следует выделить достаточные ресурсы для обеспечения эффективности этой платформы.

Первым и основополагающим шагом в обеспечении правовой готовности к ЧС является формирование комплексной правовой и организационной платформы. Это рекомендовано целым рядом международных нормативных документов, включая Хиогский план действий (приоритеты 1 и 5), который особо призывает к созданию подобной платформы с целью не только оказания экстренной помощи при ЧС, но и снижения риска. В ходе этой работы государства должны учесть роль национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, согласно положениям статей 3 и 4 Устава движения КК и КП. Такие платформы редко являются эффективными при отсутствии надлежащих ресурсов.

2. Данные платформы должны надлежащим образом учитывать процесс инициирования, руководства, перехода и управления международной помощью при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе в соответствии с положениями данного Руководства. Им следует создать условия для эффективной координации международной помощи при ЧС и восстановительных работ на начальном этапе, принимая во внимание роль Координатора ООН по оказанию экстренной помощи как центрального связующего звена между государствами и гуманитарными организациями при проведении ООН операций по оказанию экстренной помощи. Им следует четко определить полномочия и обязанности местных правительственных структур в указанных областях. Необходимо также рассмотреть возможность создания национального координационного центра для поддержания связей представителей международных и правительственных структур на всех уровнях.

Лишь немногие государства обладают четким и завершенным законодательством в области инициирования, руководства, транзита и управления международной помощью. При создании всеобъемлющих и максимально эффективных местных платформ, упомянутых в параграфе 6 (1), эти международные аспекты необходимо учесть, включая также и аспект координации. В связи с последним, согласно Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182, пар. 35(f), данный параграф призывает государства учесть роль Координатора по оказанию экстренной помощи при создании таких юридических платформ. Предложение о создании национальных

координационных центров неоднократно выдвигалось международными резолюциями, в частности, Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 2816 (XXVI) от 1971 г. «предлага[ла] правительствам стран -потенциальных получателей помощи... назначить единственного координатора по экстренной помощи для управления процессом приема международной помощи в случае ЧС» (параграф 8(b)).

3. Там, где это необходимо и уместно, национальным правительствам следует призвать прочих местных представителей, ответственных за определенные разделы законодательства или юриспруденции, имеющие отношение к международной помощи при ЧС или проведению восстановительных работ на начальном этапе, таких как областные или региональные администрации и частные контролирующие организации, предпринять на своем уровне меры, необходимые для реализации положений Руководства.

Особенности в государствах федерального устройства, некоторые правовые аспекты этого Руководства могут находиться под юрисдикцией областных или региональных администраций. Более того, регулирование некоторых вопросов может быть отдано на откуп частных организаций или организаций иной формы собственности. Например, частные медицинские учреждения могут быть наделены ответственностью за лицензирование иностранных медицинских дипломов. В таких случаях, национальные правительства (так как вопросы международного сотрудничества, как правило, решаются именно на этом уровне) должны предпринять соответствующие шаги, призывая эти учреждения внести в свою деятельность изменения, необходимые для соблюдения положений данного Руководства.

9. Региональная и международная поддержка местных структур

1. С целью повышения способности к противодействию ЧС и уменьшения потребности в международной помощи при оказании помощи при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе, международному сообществу, включая доноров и прочих представителей, следует, при необходимости, поддерживать развивающиеся государства, их национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и прочих представителей гражданского общества с целью повышения их собственной готовности к ЧС, способности реагировать на ЧС и снижать негативные последствия ЧС своими собственными силами.

Положения данного параграфа соответствуют Хиогскому плану действий, который ставит своей задачей поддержать развитие местного потенциала для обеспечения снижения риска ЧС и готовности к ЧС, особенно в развивающихся странах (см. пар. 13(h), 20, 26, 34(b)); задаче Декларации тысячелетия (Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 55/2 (2000 г.)) «интенсифицировать сотрудничество с целью снизить число и негативное влияние стихийных бедствий и техногенных катастроф» (пар.23); положениям «Принципов и практики предоставления гуманитарной донорской помощи», пар.8; и целому ряду резолюций Генеральной ассамблеи ООН, включая Резолюцию 46/182 (1991), параграф13, и 44/236 (1989), параграф 2(a). Упомянутая

здесь поддержка может быть различной, включая обмен технологиями, и финансовую и техническую помощь.

2. Международному сообществу необходимо оказывать развивающимся государствам помощь с целью повышения их способности создавать адекватные законодательные, нормативные и организационные структуры для управления международной помощью и проведением восстановительных работ на начальном этапе. Такую помощь следует координировать между всеми участвующими сторонами.

В ходе консультаций, проводившихся программой ЗМП ЧС, ряд участников указал на то, что проблемы в управлении международной помощью при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе возникают не только вследствие отсутствия соответствующих законодательных актов, но и в связи с недостаточной дееспособностью (см. Отчет Европейского форума по ЗМП ЧС, май 2006 г., стр.6). Ранее необходимость поддержки международным сообществом процесса создания в государствах законодательной базы по реагированию на ЧС уже признавалась, в частности, Генеральной ассамблеей ООН (см. Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН 60/125 (2005), параграф 4, и 36/255 (1981) параграф 17). Развитие этого направления имеет определенный финансовый аспект, но не менее важным является компонент осведомления и обучения. В этой связи национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца, как выполняющим вспомогательную функцию в решении гуманитарных вопросов, может быть отведена весьма существенная роль.

Часть III: Инициирование и прекращение международной помощи при ЧС и проведении восстановительных работ

10. Инициирование помощи

1. Оказание помощи при ЧС или проведение восстановительных работ на начальном этапе может быть начато только при согласии пострадавшего государства и, в принципе, на основании его обращения. Пострадавшему государству следует без промедления принять решение о необходимости обращения за помощью при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе, и своевременно сообщить о своем решении. Принятие такого решения должно быть основано на оперативной оценке потребностей пострадавшим государством. Необходимо рассмотреть возможность проведения оценки потребностей совместно с ООН и прочими гуманитарными организациями.

Первое предложение данного раздела основано на положениях Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 46/182 (1991 г.), приложение, параграф 2. Согласно этому документу, для предоставления международной помощи требуется согласие пострадавшего государства, а в качестве основания для оказания такой помощи предпочтительным является официальное обращение. Однако, в отличие от требования получения согласия пострадавшего государства, рекомендация о выпуске обращения («в принципе») не является обязательным условием. Многие государства выражают свое согласие, в особенности на получение помощи от неправительственных

организаций, давая понять, что они «с готовностью ее примут», нежели официально ее запрашивая. Более того, ряд соглашений, таких как Межамериканская конвенция, ст.2, Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.11 (2), и Рамочная конвенция о содействии гражданской обороне, ст.3, наделяют предложения помощи, и обращения за помощью равными правами в качестве основания для начала оказания помощи, при условии получения согласия пострадавшего государства.

Второе предложение аналогично положениям Соглашения Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.11 (5), и Руководства Осло, параграф 58. На задержки в обращении за международной помощью было неоднократно указано в ходе проведения программой ЗМП ЧС консультаций в этой области, в особенности в связи с ситуациями, когда речь идет о спасении жизней. В некоторых случаях это связано со сложностью юридических процедур объявления государствами чрезвычайной ситуации или бедствия.

В соответствии с резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 46/182 пар. 35(с), третье и четвертое предложения подчеркивают важность оценки потребностей и предпочтительность проведения такой оценки совместно, например, с группами ООН по оценке и координации при ЧС. Для распространения информации о своих потребностях, пострадавшим государствам следует также использовать такие существующие механизмы, как виртуальный Центр координации локальных операций ООН.

Данный параграф не подразумевает необходимости автоматического принятия международной помощи, но подчеркивает важность создания систем, позволяющих оперативно оценить ситуацию и принять решения, что позволит повысить эффективность международной помощи при ее необходимости. Важно помнить о том, что, в соответствии с параграфом 1, положения данного Руководства соответствуют нормам международного права, которые, очевидно, играют значительную роль в инициировании помощи при ЧС в ситуациях, подпадающих под их действие. В частности, в рамках движения КК и КП, Устав, Принципы и правила КК/КП оказания экстренной помощи при ЧС, 1969 г., Севильское соглашение по организации взаимодействия структур движения КК и КП на международном уровне от 1997 г., Дополнительные меры по выполнению положений Севильского соглашения от 2005 г., и прочие соглашения устанавливают международно-принятые правила инициирования помощи как членами Движения, так и между ними.

2. Запросы и предложения помощи должны быть максимально четкими, с указанием конкретных видов необходимых товаров, услуг и профессиональных ресурсов, которые, соответственно, имеются в наличии или требуются. Пострадавшие государства также могут указать виды товаров и услуг, в которых они не нуждаются, но вероятность предоставления которых существует.

Подобно ряду других документов (например, Конвенции о трансграничных последствиях техногенных катастроф (2000), ст.12; Тамперской конвенции (1998) ст.4(3); Соглашению Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 4 и 11; Соглашению Организации Черноморского экономического сотрудничества, ст.4) данный параграф призывает пострадавшие государства и стороны, оказывающие помощь, максимально

конкретно указывать те виды помощи, которые им необходимы или могут быть предложены. В соответствии с «Мерами по оказанию экстренной международной помощи при ЧС», пар. 14, данная информация должна также включать в себя сведения о том, в чем пострадавшая страна не нуждается, с целью избежать предоставления ненужных товаров и услуг.

3. Пострадавшим государствам следует предоставить государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, доступ к достоверной информации о местных законодательных актах и нормативах, имеющих непосредственное отношение к запуску и проведению программ помощи при ЧС или восстановительных работ на начальном этапе.

Практика показывает, что сведения о национальном законодательстве доступны оказывающим помощь сторонам немедленно лишь в редких случаях, и незнание соответствующего законодательства зачастую приводит к неоправданным задержкам, недопониманию и дополнительным затратам. Являясь лучшим экспертом по вопросам своего собственного законодательства, пострадавшее государство должно принять меры для обеспечения информированности государств и гуманитарных организаций, оказывающих помощь, об основных соответствующих законодательных актах в самом начале операции.

11. Инициирование помощи с использованием вооруженных сил

Развертывание вооруженных сил для целей оказания помощи при ЧС или проведения восстановительных работ на начальном этапе может осуществляться только в соответствии с запросом или с ясно выраженным согласием пострадавшего государства, после предварительного рассмотрения сопоставимых альтернатив в виде применения гражданских средств. До начала любого такого развертывания, пострадавшим и оказывающим помощь государствами должны быть согласованы его сроки и условия, включая такие аспекты, как продолжительность пребывания, наличие или отсутствие оружия, использование формы национальной армии и механизмы взаимодействия с гражданскими представителями.

Данное положение было разработано, в первую очередь, под влиянием новой редакции Руководства Осло, параграфы 24, 28, 29 и 32. Оказание зарубежной помощи с применением военных сил, и, в частности, использование в таких случаях вооружения и опознавательных знаков регламентируется целым рядом нормативных актов (см. Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 12 и 15)

12. Прекращение оказания помощи

Когда пострадавшее государство или сторона, оказывающая помощь, намеревается прекратить оказание помощи при ЧС или проведение восстановительных работ на начальном этапе, ей следует подать об этом соответствующее уведомление. По получении такого уведомления,

пострадавшему государству или стороне, оказывающей помощь, необходимо провести совместные консультации, учитывая возможное влияние прекращения помощи на пострадавшие сообщества.

Данный параграф основан на положениях ст.18 Проекта конвенции 1984 г. и ст.6 Тамперской конвенции, согласно которым как пострадавшее государство, так и государство, оказывающее помощь, могут завершить оказание помощи «путем подачи письменного уведомления», по получении которого стороны должны «провести совместные консультации с целью надлежащего и своевременного завершения оказания помощи, принимая во внимание возможное влияние этого шага на человеческую жизнь и ход проводимых в данный момент операций по оказанию помощи и восстановительных работ». При возможности, может иметь смысл вовлекать в соответствующие дискуссии агентства по развитию с целью обеспечить плавность перехода от периода восстановления к деятельности по развитию.

Часть IV: Право на получение льгот

13. Льготы государствам, оказывающим помощь

Транзитным и пострадавшим государствам рекомендуется предоставить государствам, оказывающим помощь при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе, льготы, описанные в Части V, хотя бы в минимальном объеме.

Несмотря на наличие целого ряда двусторонних соглашений об оказании помощи при ЧС, очень часто возникает потребность в оказании помощи вне такого предварительного соглашения. Льготы, на которые ссылается Часть V, аналогичны тем, которыми государства наделяют друг друга в рамках подобных соглашений. Введя положения Части V в свою законодательную базу, государства могут уменьшить возможные задержки или сократить периоды неопределенности в будущем, в случаях отсутствия двусторонних соглашений. Разумеется, данная рекомендация выполняется с учетом исключений, оговоренных в Части V, и положений любых существующих международных норм и соглашений, в соответствии с параграфом 1(4).

14. Льготы гуманитарным организациям, оказывающим помощь

1. Являясь субъектами действующего международного права, государства-отправители помощи, транзитные и пострадавшие государства обладают приоритетным правом решать, какие гуманитарные организации имеют право на льготы, установленные Частью V, в связи с оказанием ими помощи при ЧС или проведением восстановительных работ на начальном этапе.

2. Государствам рекомендуется установить критерии для получения права на льготы оказывающими помощь гуманитарными организациями. В перечень этих критериев должно входить проявление организацией своей готовности и

способности соблюдать обязательства, изложенные в параграфе 4 настоящего Руководства.

3. Любые дополнительные требования, предъявляемые к гуманитарным организациям, оказывающим помощь, не должны незаконно осложнять надлежащее предоставление помощи при ЧС и проведение восстановительных работ на начальном этапе.

Данное Руководство призывает государства выполнять положения Части V применительно к оказывающим помощь гуманитарным организациям. Однако, в связи с ростом числа таких организаций (включая возникновение их в ходе ликвидации последствий какого-то определенного бедствия), очевиден тот факт, что государства не заинтересованы в выделении льгот всем организациям, представляющим себя как «гуманитарные», что может создать возможность для злоупотреблений. Более того, вопросы качества, ответственности и координации постоянно возникают в большинстве международных организаций. Таким образом, возникает необходимость создания определенного механизма принятия решений, позволяющего государству осуществить отбор организаций для предоставления льгот. Данное Руководство полагает, что готовность и способность действовать в соответствии с положениями параграфа 4 является наиболее эффективным и принципиальным средством принятия таких решений. Данная система близка системе Международной консультационной группы по проведению поисково-спасательных работ, установленной Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 57/150 для международных городских поисково-спасательных групп, которая связывает выделение льгот по обеспечению доступа к проведению операций со способностью следовать установленным стандартам качества и координации.

В качестве условий для выделения определенных льгот, государства могут налагать дополнительные требования, такие как требования к отчетности или предоставление организацией сертификата об инкорпорации своей штаб-квартиры. Все подобные требования должны быть максимально конкретными с целью избежать создания дополнительных административных барьеров, и не должны ограничивать независимость гуманитарных организаций.

4. Принятие государством решения о присвоении права на получение льгот должно быть возможно до наступления ЧС или немедленно после ее начала. Соответствующие процедуры и механизмы должны быть максимально простыми и оперативными, а информация о них должна быть полностью доступна. В этой связи могут использоваться национальные реестры, двусторонние соглашения или международные или региональные системы аккредитации, если таковые существуют.

Для экономии времени государствам рекомендовано установить систему принятия решений о выделении соответствующим сторонам льгот, оговариваемых в Части V, до наступления широкомасштабного бедствия. Такие процедуры должны подготовить государство не только к приему помощи извне, но и к ситуациям, когда они выступают в качестве государств-отправителей помощи при ЧС или проведении восстановительных работ, или же транзитных государств. Подразумевается, что участвующие государства продемонстрируют наличие нормативных актов, обязывающих их следовать положениям параграфа 4, и наличие у них

профессиональной подготовки и способности осуществлять предлагаемую ими помощь (например, обученных сотрудников, адекватных складских запасов, предыдущего опыта (если это применимо) и т.д.). Использование этой системы для проведения расследований не подразумевается (поскольку это заходит далеко за пределы требований, установленных в настоящее время большинством государств даже для регистрации полноправных местных НКО).

Разные государства могут выполнять такие процедуры различным образом. Краткий перечень существующих возможностей приведен в настоящем документе. В этот перечень входит аккредитация, которая в настоящее время используется не так широко, хотя существует целый ряд современных рекомендаций гуманитарному сообществу сосредоточить свои усилия в этой области; таким образом, это может стать делом будущего.

Любая процедура, принятая государством, должна преследовать цель снятия административных барьеров, поэтому она должна быть простой, оперативной и понятной сторонам, оказывающим гуманитарную помощь.

5. Сохранение права на льготы, указанные в Части V, должно находиться в зависимости от текущего выполнения положений подпункта 2 настоящего параграфа. Однако право на льготы не должно изменяться самовольно, задним числом или без уведомления сообразно обстоятельствам.

Государства могут и должны настаивать на фактическом выполнении положений параграфа 4, с целью оправдать продление срока действия льгот, предоставленных в соответствии с настоящим Руководством. Решение о лишении права на льготы и снятии льгот должно приниматься в ходе объективного и справедливого процесса, сообразного обстоятельствам.

Данный параграф в большей мере касается пострадавших государств, поскольку он касается фактической деятельности гуманитарной организации, оказывающей помощь на месте событий. Однако, если государство - отправитель помощи, или транзитное государство зафиксировало факт невыполнения положений параграфа 4 гуманитарной организацией, оказывающей помощь, право этой организации на льготы, рекомендованные в Части V, также может быть пересмотрено.

15. Льготы прочим сторонам, оказывающим помощь

В соответствии с запросом, пострадавшие государства могут принять решение о предоставлении льгот, оговоренных в Части V, прочим сторонам, оказывающим помощь, помимо указанных в параграфах 13 и 14 - таким, как предоставляющие гуманитарную помощь частные компании, при условии, что это не окажет негативного влияния на деятельность гуманитарных организаций или государств, оказывающих помощь. Любая сторона, получившая такие льготы, должна соблюдать минимум условий, изложенных в параграфе 4.

Многие государства признают, что честный сектор, физические лица и прочие «нетрадиционные» иностранные стороны могут внести неоценимый вклад в реагирование на ЧС. Однако участие представителей частного сектора создает

потенциальную возможность конфликта, в связи с целью получения прибыли, сокрытой за «благотворительной» деятельностью. Более того, многие частные лица не имеют опыта подобной деятельности, что может привести к оказанию неадекватной и нескоординированной «помощи». Зачастую «помощь» этих и других негуманитарных представителей скапливается на пунктах въезда/таможенных постах, препятствуя прохождению жизненно важных материальных ценностей и осуществлению действительно необходимой деятельности государств и гуманитарных организаций, оказывающих помощь.

Признавая тот факт, что международные нормы не призывают государства ни к предоставлению многих видов льгот, указанных в Части V, ни к отказу от их предоставления частным лицам, данное Руководство не придерживается того или иного мнения на этот счет. Вполне вероятно, что государства не захотят предоставлять полный перечень льгот (см., например, льготы, перечисленные в параграфе 20) представителям частного сектора. Если же государство решит предоставить таким представителям какие-либо из этих льгот, оно должно убедиться, что этот факт не осложнит оказания помощи традиционными представителями, такими, как оказывающие помощь государства и имеющие право на льготы гуманитарные организации (вследствие, например, создания очереди на таможенных пунктах). Более того, при получении таких льгот, представители частного сектора должны следовать как минимум тем же высоким стандартам, которые указаны в параграфе 4.

Часть V: Льготные условия въезда и проведения операции

Государствам рекомендуется предоставить оказывающим помощь государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям льготы, описанные в параграфах 16-24. Имеется в виду, что предоставление таких льгот будет осуществляться в соответствии с интересами национальной безопасности, общественного порядка, общественного здравоохранения и охраны окружающей среды, а также нормами общественной морали заинтересованных государств – отправителей помощи, транзитных и пострадавших государств. Меры по защите вышеуказанных интересов должны соответствовать срочности конкретной чрезвычайной ситуации и отвечать гуманитарному требованию удовлетворения нужд пострадавших сообществ.

В случаях, когда право на получение конкретных, рекомендованных настоящим документом льгот находится в ведении иных органов, помимо национальных правительств, последним следует, по возможности и при целесообразности, призвать эти органы дать право на льготы оказывающим помощь государствам и удовлетворяющим соответствующим критериям гуманитарным организациям.

Часть V устанавливает минимально необходимые льготы (с соответствующими гарантиями), необходимые для обеспечения своевременности и эффективности международной помощи. Там, где конкретная деятельность или ситуация затрагивает жизненно важные государственные интересы, перечисленные в этом параграфе, наличие некоторого числа отказов в предоставлении льгот как уместно, так и неизбежно. Так, например, произошедшее бедствие не снимает с государства

обязанности защищать своих граждан от международного терроризма, недоброкачественных медикаментов или контрабандных товаров. Вместе с тем, в условиях ЧС необходимо минимизировать число отказов по этой причине, дабы не препятствовать облегчению человеческих страданий. Данный подход аналогичен положениям статьи 43 новой редакции «Международных норм по здравоохранению» (2005), которая гласит, что ограничения по пересечению границ людьми и товарами, призванные предотвратить распространение заболеваний из-за рубежа, не должны «ограничивать международное сообщение и не вторгаться в жизнь людей в большей степени, нежели это позволяют возможные альтернативы, обеспечивающие требуемый уровень защиты здоровья».

Второй параграф этого абзаца обращает внимание на необходимость (также упомянутую в параграфе 8.3) понимания того, что право предоставления многих льгот, указанных в этой Части, может не принадлежать местным органам власти, особенно в государствах федерального устройства. В таких случаях, местным властям рекомендуется призвать другие властные структуры к принятию необходимых для этого мер.

16. Сотрудники

1. Представителям стран и сотрудникам имеющих право на льготы гуманитарных организаций, оказывающих помощь при ЧС и проводящих восстановительные работы, пострадавшим государствам следует:

(a) предоставить многократные въездные и выездные визы и любые необходимые разрешения на осуществление трудовой деятельности (желательно на безвозмездной основе), срок действия которых может быть продлен без выезда за пределы их территории, на все время необходимое для оказания помощи при ЧС или проведения восстановительных работ на начальном этапе;

(b) в случаях оказания помощи при ЧС, отменить требование о наличии визы и разрешений на осуществление трудовой деятельности, или значительно ускорить процесс их выдачи;

Формулировка данного параграфа аналогична формулировке статьи 7(2)(а) Проекта конвенции 1984 г. Прочие сходные положения можно встретить во многих действующих двусторонних соглашениях, и в целом ряде многосторонних нормативов, включая Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН 57/150, параграф 3, Рекомендацию E «Мер по оказанию экстренной помощи при ЧС»; Руководство Осло, пар.60; Межамериканскую конвенцию, ст.7; Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 14 (b); Соглашение арабских стран, ст.8; Правила Учебного и научно-исследовательского института ООН (ЮНИТАР) (правило 15); Проект руководства Макса Планка, параграф 21(d); «Рекомендованные правила и практику» балканских национальных обществ, раздел В.Ш.12, и Резолюцию Института международного права об оказании гуманитарной помощи (2003 г.), ст. VI (1). Аналогичным образом, необходимость организации ускоренного въезда сотрудников для оказания экстренной помощи устанавливается нормами международного гуманитарного права (см. Четвертую Женевскую конвенцию ст. 30, 59, и Первый дополнительный протокол, ст.70).

В данном случае, конкретная ссылка делается на право продления срока действия визы без выезда с территории пострадавшего государства, поскольку в ряде недавних операций по оказанию экстренной помощи и проведению восстановительных работ на начальном этапе сотрудникам гуманитарных организаций, и даже представителям государств, оказывающих помощь, пришлось неоднократно выезжать с территории пострадавшего государства только для того, чтобы продлить срок действия виз. Параграф (b) особо указывает на то, что в условиях проведения операций по оказанию экстренной помощи при ЧС процедура выдачи виз должна быть значительно ускорена, в то время как для проведения восстановительных работ на начальном этапе выдача виз в стандартные сроки является вполне приемлемой.

(c) установить ускоренные процедуры временного признания профессиональной квалификации зарубежного медицинского персонала, архитекторов, инженеров, водительских прав и прочих профессиональных лицензий и сертификатов, которые являются необходимыми для выполнения функций по оказанию помощи при ЧС или проведению восстановительных работ на начальном этапе, и которые признаются действительными оказывающим помощь государством или имеющей право на льготы гуманитарной организацией, на весь период времени, необходимый для оказания помощи при ЧС или проведения восстановительных работ на начальном этапе;

В основу данной формулировки положена статья 7(2)(d) Проекта конвенции 1984 г. Руководство Осло, параграф 60, аналогичным образом указывает на необходимость «признания сертификатов», а Соглашение о статусе сил НАТО (1951 г.), ст.4, устанавливает необходимость признания иностранных водительских прав, держателями которых являются представители сил НАТО. Таким же образом, «Рекомендованные правила и практика» балканских национальных обществ, раздел В.Ш.14, призывают государства, оказывающие помощь, «обеспечить признание профессиональной квалификации... действительной».

Признание иностранных лицензий является особенно важным для медицинского персонала оказывающих помощь государствам и сотрудников гуманитарных организаций, которые зачастую оказываются на нелегальном положении по причине длительности процедуры получения лицензии на право лечебной практики. Признание действительными медицинских дипломов напрямую связано с оказанием ими экстренной помощи и проведением восстановительных работ, и поэтому должно быть лишь временным. Государство или гуманитарная организация должна подтверждать квалификацию направляемых ею сотрудников.

(d) обеспечить свободу доступа и передвижения по территории, пострадавшей в результате бедствия, и выезда с этой территории, принимая во внимание требование обеспечения безопасности сотрудников, оказывающих помощь при ЧС и проводящих восстановительные работы на начальном этапе.

Данная формулировка взята из статьи 7(2)(b) Проекта конвенции 1984 г. Она также аналогична положениям Руководства Осло, параграф 60; Правил Учебного и научно-

исследовательского института ООН (ЮНИТАР) (правило 16); и Проекта руководства Макса Планка, пар.21 (h).

2. По требованию, государствам, направляющим помощь, и транзитным государствам необходимо аналогичным образом отменить требование о наличии виз или оперативно и, желательно, безвозмездно выдать выездные или транзитные визы (при необходимости) сотрудникам имеющих право на льготы гуманитарных организаций, оказывающим помощь или проводящим восстановительные работы на начальном этапе.

При получении выездных или транзитных виз по пути следования на территорию пострадавшего государства порой возникают проблемы. К подобным проблемам обращается целый ряд нормативных документов, в частности, Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.16, Соглашение Организации Черноморского экономического сотрудничества, ст.5; Межамериканская конвенция, ст.8; и «Меры по оказанию экстренной помощи», рекомендация E.

3. Оказывающим помощь государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям следует рассмотреть вопрос о том, до какой степени решение задач оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе возможно посредством найма местного персонала.

Кодекс КК/НПО, параграф 6, подчеркивает важность повышения местного потенциала, в том числе и путем привлечения местного персонала, там, где это возможно.

17. Товары и оборудование

1. Товары и оборудование, предоставляемые для оказания помощи при ЧС или проведения работ на начальном этапе, и экспортируемые или импортируемые самими государствами и имеющими право на льготы гуманитарными организациями, оказывающими помощь, или по их поручению, государствам - отправителям, транзитным и пострадавшим государствам необходимо:

(a) освободить от всех таможенных платежей, налогов, сборов и государственных пошлин;

Целый ряд двусторонних и многосторонних соглашений призывает к освобождению от таможенных пошлин и сборов государств, оказывающих помощь (см. например, Соглашение о взаимопомощи в борьбе с заболеваниями и последствиями ЧС между Королевством Нидерланды и Королевством Бельгия (1984 г.), ст.7; Межамериканскую конвенцию, ст.5). Действие прочих нормативных актов является более широким и распространяется также и на организации, оказывающие помощь. Например, Рекомендации совета по таможенной кооперации, пар. 1,5 и 6, призывают государства освободить грузы экстренной помощи от всех налогов на экспорт или импорт (независимо от отправителя). Аналогичные положения присутствуют в Приложении J.5, рекомендации 6, новой редакции Киотской конвенции; Стамбульской конвенции, приложение В.9 (для оборудования, подлежащего реэкспорту); Тамперской конвенции, ст.5; Соглашении Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.14;

Соглашении Организации Черноморского экономического сотрудничества, ст.10(1); Правилах ЮНИТАР, (правило 6), и Соглашении о временном беспошлинном импорте медицинского, хирургического и лабораторного оборудования для безвозмездного использования в госпиталях и прочих медицинских учреждениях с целью диагностики и лечения (1960), помимо прочих.

(b) освободить их от всех экспортных, транзитных и импортных ограничений;

Многие из вышеупомянутых документов призывают также к полной или частичной отмене ограничений на экспорт, транзит и импорт. Так, Рекомендации совета по таможенной кооперации, пар. 1 и 5, призывают государства отменить ограничения на экспорт и импорт товаров и оборудования, составляющих грузы экстренной помощи. Приложение J.5 к новой редакции Киотской конвенции аналогичным образом рекомендует отменить все ограничения в зависимости от страны происхождения или страны – получателя (рекомендация 4), а также все экспортные ограничения (рекомендация 5). Прочие документы, содержащие аналогичные положения, включают в себя Тамперскую конвенцию, ст. 9(2), Соглашение арабских стран, ст.7; и др.

(c) упростить содержание и уменьшить объем документации, требующейся для осуществления экспорта, транзита и импорта;

Многие из вышеуказанных нормативных документов указывают на необходимость упрощения или уменьшения объема документации, требующейся для осуществления экспорта, транзита и импорта товаров и оборудования экстренной помощи. Например, «Меры по оказанию экстренной помощи», рекомендации В-D, соответственно призывают к отмене консульских сертификатов, лицензий на экспорт/импорт и сертификатов фумигации. Приложение J.5 (стандарт 3) новой редакции Киотской конвенции призывает государства разрешить «использование упрощенной грузовой декларации или же предварительной или неполной грузовой декларации». Приложение В.9 к Стамбульской конвенции указывает на то, что для временного ввоза не требуется никакой таможенной документации или гарантии, и что вместо них таможенные органы могут воспользоваться только упрощенным перечнем товаров и документом, подтверждающим намерение их реэкспортировать. Статья 9(3)(d) Тамперской конвенции предлагает государствам признать зарубежные лицензии и типовые разрешения на использование телекоммуникационного оборудования, а Правила ЮНИТАР (правило 5) рекомендуют государствам «применительно к грузам экстренной помощи отменить стандартные требования, применимые к коммерческим грузам, или использовать упрощенную документацию и процедуры».

(d) разрешить реэкспорт любого оборудования или неиспользованных товаров, которые государство, оказывающее помощь, или гуманитарная организаций изъявят желание сохранить.

Реэкспорт оборудования и неиспользованных товаров является постоянной проблемой при завершении широкомасштабных операций по оказанию помощи при ЧС. В некоторых случаях, при реэкспорте товаров или оборудования гуманитарной помощи, местное законодательство обязывает уплачивать налоги или сборы, в других реэкспорт

таких грузов запрещен в принципе. Подобные подходы приводят к неэффективному использованию ресурсов и их утилизации.

Целый ряд существующих документов касается не только ввоза, но и вывоза грузов экстренной помощи. Например, Стамбульская конвенция, прилож.В.9, дает освобождение от таможенных сборов оборудованию экстренной помощи, реэкспортируемому по окончании оказания помощи, и устанавливает на осуществление этого срок в размере как минимум 12 месяцев. В свою очередь, Тамперская конвенция ст.(9)(2)(d) призывает к уменьшению или снятию «ограничений на транзит телекоммуникационного оборудования на, из и через территорию участвующих государств». Аналогичным образом, Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.14 (b) обязывает государства «обеспечить ввоз, пребывание и вывоз со своей территории сотрудников и оборудования, материалов и средств, вовлеченных в или использованных при оказании помощи». Соглашение Карибского Агентства по чрезвычайным ситуациям (КДЕРА), ст. 16(4), указывает на то, что «в отсутствие соглашения, оговаривающего иное, право собственности на оборудование и материалы, направленные в запрашивающее государство государством-отправителем в процессе оказания помощи должно оставаться неприкосновенным, и их своевременный возврат должен быть гарантирован»; а Соглашение северных стран о взаимопомощи при радиационных авариях (1963), ст.1(2), гласит, что оборудование или материалы, ввезенные стороной, оказывающей помощь, должно быть возвращено по ее требованию. Проект конвенции 1984 г., ст. 7(3), также призывает «возвратить, или дать разрешение и организовать реэкспорт» любого оборудования или неиспользованных товаров.

2. Только по отношению к товарам и оборудованию, предназначенным для оказания помощи при ЧС, государствам, направляющим помощь, а также транзитным и пострадавшим государствам следует:

(a) отменить или упростить инспекционные требования. В случаях, когда отмена невозможна, проводить таможенную очистку товаров и оборудования, предназначенных для оказания помощи при ЧС, оперативно и в первую очередь, с применением, если это целесообразно, процедуры предварительной очистки; и

(b) организовать все необходимые инспекционные проверки и выпуск груза во внерабочее время и/или в местах помимо таможенного терминала, как это требуется для минимизации временной задержки, в соответствии с нормами национальной безопасности пострадавшего государства. Оказывающим помощь государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям необходимо соблюдать рекомендации пострадавшего государства касательно маршрутов движения и пунктов доставки.

Эти два вида таможенных льгот наиболее применимы в контексте оказания экстренной помощи, где время – это цена человеческих жизней. В то время как льготы, упомянутые в параграфе 13(1), также важны для ускорения процедуры таможенной очистки, они не создают столь значительной дополнительной нагрузки на таможенную службу как проведение инспекционных проверок или организация инспекций во внерабочее время или в не предназначенных для этого местах.

Эти виды льгот упомянуты в целом ряде документов. Рекомендации Совета по таможенной кооперации, параграф 7, предлагают государствам-экспортерам «разрешить, насколько это возможно, очистку грузов экстренной помощи во внерабочее время и в не предназначенных для этого местах, и, в таких случаях, не взимать, по возможности, таможенные платежи». Аналогичным образом, Приложение J.5, стандарт 3, новой редакции Киотской конвенции призывает ограничить инспекционный осмотр «выборочной проверкой» и проводить ее во внерабочее время. «Меры по оказанию экстренной помощи», рекомендация 1, также призывают государства дать указание таможенным органам максимально ускорить проведение очистки грузов экстренной помощи. Проект Конвенции 1984 г., ст. 14(б) просил бы государства оперативно проводить таможенную очистку грузов гуманитарной помощи, сделав ее приоритетной, и сведя любой досмотр к минимуму, предписанному национальным законодательством.

3. С целью эффективного применения вышеуказанных льгот, государствам и оказывающим помощь гуманитарным организациям необходимо, в соответствии с международными стандартами, надлежащим образом упаковывать, классифицировать и маркировать грузы и оборудование, предназначенные для оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе, прилагая подробную декларацию к каждому грузу. Им также следует провести дополнительную инспекцию всех таких товаров и оборудования с целью обеспечения их качества, соответствия потребностям пострадавшего государства, и требованиям национального законодательства пострадавшего государства и международных стандартов.

В то время как требования к документации и инспекции должны быть максимально упрощены и сокращены, государство может и должно настаивать на надлежащей упаковке, маркировке и предоставлении основной информации о содержании грузов экстренной помощи, с целью избежать возможных злоупотреблений таможенными льготами. Аналогичные положения приводятся в Руководстве Макса Планка, параграф 16; Правилах ЮНИТАР, правило 4; и Проекте конвенции 1984 г., ст.10-11. Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 12(4), также указывает на то, что товары, предоставляемые в рамках программ оказания помощи в соответствии с этим соглашением, должны «соответствовать требованиям сторон к качеству и сроку годности, в том, что касается употребления и утилизации» (ст.12(4)).

4. Государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям, оказывающим помощь, необходимо взять на себя ответственность за вывоз или уничтожение любых ненужных или неиспользованных товаров, поступивших в качестве помощи при ЧС или при проведении восстановительных работ на начальном этапе, в особенности, если эти товары могут представлять собой угрозу здоровью или безопасности людей или окружающей среды.

В некоторых ЧС, местные власти и стороны, оказывающие помощь, оказываются заваленными тоннами ненужных «гуманитарных» товаров, направленных без учета реально существующих потребностей. В особенности, когда такие товары являются опасными (как, например, лекарственные препараты с истекшим сроком годности), их утилизация является весьма дорогостоящей, и осуществить ее местным представителям может быть не по силам. Таким образом, представляется разумным потребовать от государств и гуманитарных организаций, оказывающих помощь,

принять на себя ответственность за судьбу этих товаров, вывезти их и утилизировать безопасным способом, или (если это приемлемо) найти им альтернативное применение на месте. Такой подход является примером применения общего принципа, приведенного в Кодексе КК/НПО (пар.8), который гласит, что стороны, оказывающие помощи при ЧС должны «минимизировать негативное влияние гуманитарной помощи».

18. Специальные товары и оборудование

В дополнение к льготам, указанным в параграфе 17:

1. Пострадавшим государствам следует временно признать действительной иностранную регистрацию и номерные знаки транспортных средств, ввезенных оказывающими помощь государствами и имеющими право на льготы гуманитарными организациями, или же по их поручению, в процессе оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе.

Задержки, связанные с регистрацией транспортных средств, ввезенных для оказания помощи и проведения восстановительных работ на начальном этапе, нередки, но их можно легко избежать путем принятия мер, описанных в данном параграфе. Аналогичное решение предлагается Соглашением Ассоциации стран Юго-восточной Азии, ст.15(3), которое гласит, что «воздушные и водные суда, используемые военными силами и официальными гражданскими представителями сторон, оказывающих помощь, могут использовать свои регистрационные документы и номерные знаки без уплаты каких бы то ни было налогов, получения лицензий и/или иных разрешений».

Целый ряд существующих документов подходит к проблеме ввоза и использования транспортных средств более широко. Например, Межамериканская конвенция, ст.5, указывает на то, что «транспортные средства, оборудование и расходные материалы, четко идентифицированные и направленные государствами для оказания помощи могут быть ввозиться на, перемещаться по и вывозиться с территории пострадавшего государства». Правила Совета европейских сообществ 881/92 (1992) приложение 2, ст.5, устанавливают, что транспортные средства, перевозящие медикаменты и расходные материалы для оказания экстренной помощи, в том числе и при бедствиях, освобождаются от стандартных требований к грузовому транспорту. Аналогично, Соглашение о совершенствовании спасательной службы на приграничных территориях между Норвегией и Швецией (1974), ст.1, устанавливает, что «оборудование, необходимое для проведения поисково-спасательных операций на территории другого государства, включая гражданские транспортные средства (гусеничные и колесные), может применяться, даже если оно не соответствует требованиям к подобным средствам, установленным этим государством». Целый ряд прочих документов устанавливает, что государства должны «организовать транзит» (например, Рамочная конвенция, ст. 4(7)). Проект конвенции 1984 г., ст. 19, призвал бы государства предоставить льготы на использование транспорта, включая разрешение иностранным представителям «управлять своими собственными транспортными средствами».

2. Пострадавшим государствам следует отменить или максимально ускорить выдачу всех соответствующих лицензий и устранить иные

препятствия к использованию или экспорту телекоммуникационного и информационного оборудования оказывающими помощь государствами или гуманитарными организациями при оказании помощи при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе. Не ущемляя права представителей местного сообщества и не оказывая на них негативное воздействие, пострадавшим государствам также необходимо предоставить (или, если это целесообразно, призвать к этому других местных представителей) оказывающим помощь государствам или имеющим право на льготы гуманитарным организациям приоритетное право пользования полосами, частотами и спутниковыми передатчиками для осуществления вещания и передачи данных в ходе операция по оказанию помощи при ЧС.

Использование, импорт и экспорт телекоммуникационного и информационного оборудования, как правило, создает наибольшее число проблем при проведении операция по оказанию экстренной помощи. На основании целого ряда резолюций и рекомендаций, принятых членами Международного телекоммуникационного союза (например, Резолюция 7 Международной конференции по развитию телекоммуникаций 1994 г. (призвавшая все правительства снять национальные нормативные ограничения на использование телекоммуникаций при проведении операций по оказанию помощи при ЧС); Резолюция 10 Всемирной административной конференции по радиовещанию 1979 г., призывавшая правительства принять во внимание потребности организаций Красного Креста и Красного Полумесяца в радиосвязи и выделить им конкретные частоты для осуществления вещания при оказании помощи при бедствиях), Тамперская конвенция, ст. 5 и 9, призывает к упрощению лицензионных требований и ограничений на экспорт/импорт телекоммуникационного оборудования. Аналогичные положения можно найти в Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 57/150 (2002), параграф 3, и Соглашения Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 14(a).

В дополнение к вопросам лицензирования и импорта, резко возрастающая в периоды чрезвычайных ситуаций потребность в полосах и частотах, так же как и поломки оборудования и повреждения инфраструктуры, затрудняют связь между международными представителями. Данное положение следует целому ряду более ранних документов призывающих дать возможность приоритетного доступа представителям, оказывающим помощи при ЧС, к использованию телекоммуникационного оборудования. Сюда входят Правила ЮНИТАР, правило 12; «Меры по оказанию экстренной помощи», рекомендация М; Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст.14(a); Соглашение арабских стран, ст.9, Конституция Международного телекоммуникационного союза (1992), ст. 140; и Резолюция 10 Всемирной конференции по радиосвязи 2000 г., призывающие государства выделить рабочие частоты для осуществления беспроводной двусторонней связи представителями движения Красного Креста и Красного Полумесяца; Резолюция 645 той же конференции, призывающая государства к выделению согласованных диапазонов для осуществления связи в чрезвычайных ситуациях; рекомендация радиокоммуникационного сектора Международного телекоммуникационного общества (МТО) S.1001, призывающая к организации использования стационарной системы спутниковой связи в чрезвычайных ситуациях, и рекомендации сектора по стандартизации телекоммуникаций МТО E.106, призывающая к созданию международной преимущественной схемы для ЧС. В то же время очень важно подчеркнуть, что приоритетная система осуществления связи при ЧС не должна ущемлять интересы местных представителей и организаций по сравнению с

международными. Данные положения относятся только к оказанию экстренной помощи при ЧС, но не к восстановительным работам на начальном этапе, поскольку в последующие периоды необходимость в организации приоритетного доступа отпадает.

3. Государствам-отправителям помощи, транзитным и пострадавшим государствам следует устранить правовые и административные препятствия экспорту, транзиту, импорту и реэкспорту медикаментов и медицинского оборудования оказывающими помощь государствами и имеющими право на льготы гуманитарными организациями в период оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе, насколько это соответствует требованиям общественной безопасности и международного права. Государствам и имеющим право на льготы организациям, оказывающим помощь, необходимо принять все соответствующие меры для обеспечения качества, соответствия и безопасности любых таких медикаментов и оборудования, и в частности:

Медикаменты и медицинское оборудование являются предметом постоянных ограничений, которые могут осложнить их использование при оказании экстренной помощи. Некоторые из этих ограничений в условиях ЧС могут и должны быть сняты или уменьшены, в то время как прочие должны остаться в силе с целью гарантировать, что благие намерения международных представителей не угрожают общественной безопасности и не нарушают норм международного права, например, в том, что касается использования определенных видов запрещенных лекарственных средств.

Стамбульская конвенция и Соглашение Совета Европы о правилах временного беспошлинного импорта медицинского, хирургического и лабораторного оборудования для безвозмездного использования в госпиталях и других медицинских учреждениях для целей диагностики или лечения (1960) дают освобождение от уплаты таможенных сборов при временном ввозе медицинского оборудования, последнее – конкретно при чрезвычайных ситуациях.

ВОЗ принял стандартизованное руководство и стандарты упаковки медикаментов и медицинского оборудования, которые могут быть полезны государствам при принятии решения о том, какие медикаменты и оборудование являются жизненно важными, а какие – второстепенными. Резолюция 19 25-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (1986) ссылается на это руководство, призывая национальные общества ограничить ассортимент предоставляемых ими при проведении международных программ медикаментов перечнем, объявленным Международной Федерацией и МККК, с тем, чтобы они соответствовали требованиям этих организаций и ВОЗ.

Примерный перечень основных медикаментов ВОЗ (редакция от 2007 г.) включает около 300 препаратов, которые отражают «минимальные потребности в медикаментах базовой системы здравоохранения» для приоритетных заболеваний. Состав Комплекта первой помощи ВОЗ (1998) – стандартизованного набора лекарств, расходных материалов и оборудования для осуществления общей медицинской практики в расчете на 10 000 населения на три месяца, - также может быть взят за основу. ВОЗ также пропагандирует Схему сертификации качества фармакологических препаратов, реализуемых на международном уровне – добровольную программу, направленную на то, чтобы страны со слаборазвитой системой сертификации

лекарственных средств могли получить от стран – экспортеров частичные гарантии касательно безопасности, качества и эффективности препаратов, которые они предполагают импортировать.

Целый ряд существующих юридических документов включает положения, разрешающие транспортировку наркотических препаратов с целью оказания помощи при ЧС под соответствующим контролем (например, Конвенция о взаимопомощи в борьбе с заболеваниями и ликвидации последствий авариями между Нидерландами и Бельгией (1984 г.), ст. 7(6), Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 10(3)). Следуя призыву Комиссии по наркотическим препаратам ООН (Резолюция 7 (1996)), ВОЗ разработал конкретный перечень Примерных руководств для международного предоставления зарегистрированных лекарственных препаратов при оказании экстренной медицинской помощи в 1996 г.

(a) любые медикаменты, которые они импортируют, должны быть разрешены к применению в государстве-отправителе и пострадавшем государстве;

(b) медикаменты, применяемые ими в своей собственной деятельности должны:

(i) транспортироваться и храниться в надлежащих условиях с целью обеспечения их качества, и

(ii) ограждаться от нецелевого использования и злоупотреблений.

(c) медикаменты, безвозмездно предоставляемые для использования другими в пострадавшем государстве, должны:

(i) иметь срок годности как минимум 12 месяцев с момента их поступления, если иное не согласовано с органами власти принимающей стороны;

(ii) транспортироваться и храниться в надлежащих условиях с целью обеспечения их качества до момента прибытия в пострадавшее государство; и

(iii) иметь надлежащую маркировку на языке, понятном населению пострадавшего государства с указанием международного непатентованного названия (непатентованного наименования), номера лота, формы выпуска, концентрации, наименования производителя, числа единиц в упаковке, условий хранения и даты окончания срока годности.

Посредством консультаций с рядом других организаций, в 1999 г. ВОЗ разработал Руководство по оказанию лекарственной помощи. Вышеперечисленные меры предосторожности основаны на положениях этого Руководства и направлены на обеспечение того, чтобы медикаменты, используемые для оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе, были безопасными и уместными. Особые меры предосторожности и контроля должны быть приняты в отношении медикаментов, полученных в качестве пожертвований, (т.е. тех, которые не

применяются самими подготовленными специалистами по оказанию помощи при ЧС), поскольку срок годности их зачастую истекает до того, как они могли быть использованы, и они имеют ненадлежащую маркировку, что создает опасность общественному здоровью.

4. Государствам – отправителям, транзитным и пострадавшим государствам необходимо рассмотреть вопрос о возможности изменения или снижения требований к фумигации, а также снятия запретов и ограничений на импорт и экспорт продовольствия государствами и имеющими право на льготы гуманитарными организациями, оказывающими помощь при ЧС.

Данная формулировка берет за основу рекомендацию D «Мер по оказанию экстренной помощи» (призывая государства «отменить - в соответствии с минимальными стандартами гигиены и защиты животных – стандартные требования к сертификатам фумигации и ограничения на импорт продовольствия»). Очевидно, что многие требования к фумигации имеют непосредственное отношение к человеческой безопасности и не могут быть отменены из-за произошедшего бедствия. Однако, также как и в случае с медикаментами, в связи с чрезвычайной ситуацией некоторые требования могут быть смягчены. Государствам всего лишь предлагается рассмотреть этот вопрос заблаговременно.

19. Транспорт

1. Государствам – отправителям, транзитным и пострадавшим государствам необходимо без промедления дать разрешение на прохождение воздушных, водных судов и наземного транспорта под управлением представителей оказывающих помощь государств и имеющих право на льготы гуманитарных организаций, перевозящих грузы помощи при ЧС, и, желательно, отменить соответствующие сборы.

Данный параграф взят из ст.21 Проекта конвенции 1984 г. Аналогичные положения могут быть обнаружены в некоторых двусторонних соглашениях, таких как Соглашение между Швецией и Норвегией о совершенствовании спасательных служб приграничных территорий (1974), ст.1, (которое гласит, что «оборудование, необходимое для проведения таких поисково-спасательных операций на территории другого государства, включая гусеничный и колесный транспорт, может быть использовано, даже если оно не удовлетворяет требованиям, применяемым к использованию таких транспортных средств другим государством»), и Соглашение между правительством Республики Мозамбик и правительством ЮАР о координации деятельности поисково-спасательной службы (2002), ст. 5, (которое говорит о том, что каждая сторона должна принять нормативы, позволяющие беспрепятственному проходу воздушных и водных судов для проведения поисково-спасательных работ без специального разрешения). Аналогичным образом, Межамериканская конвенция, ст.5, указывает, что «транспортные средства, оборудование и расходные материалы, четко определенные и направленные представителями государств с целью оказания помощи, могут входить, перемещаться и покидать территорию государства, получающего помощь», а Правила Совета европейских сообществ 881/92 (1992), прил. 2, ст. 5, гласят, что транспортные средства, перевозящие медикаменты и расходные материалы

для оказания экстренной помощи, в том числе и при бедствиях, освобождаются от стандартных требований к грузовому транспорту.

2. В особенности, разрешения необходимо выдавать для пролета над территорией, приземления и взлета воздушных судов. Таким воздушным судам следует также выдавать разрешение на использование их на территории пострадавшего государства, как это требуется для доставки помощи.

Возможность возникновения проблем с использованием воздушных судов при реагировании на ЧС признается целым рядом существующих документов. Приложение 9 Чикагской конвенции о гражданской авиации (в редакции 2005 г.) устанавливает, что «государства должны организовать вход на, выход с и перемещение по своим территориям воздушных судов, осуществляющих рейсы экстренной помощи под управлением международных организаций, признанных ООН, или самих государств, или по поручению тех или других, и принять все возможные меры для обеспечения их безопасного функционирования».

Более конкретные положения касательно пролета, приземления и использования рейсов по оказанию экстренной помощи приводятся в рекомендациях К-Л «Мер по оказанию экстренной помощи»; правилах 8-10 Правил ЮНИТАР (1984); Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 57/150, пар. 3; Руководстве Осло, пар.60, Соглашении Организации Черноморского экономического сотрудничества, ст.11; Проекта конвенции 1984 г., ст. 21; и целом ряде двусторонних соглашений (например, Соглашении о взаимопомощи при бедствиях или серьезных авариях между Францией и Бельгией (1981), ст.6).

3. Все соответствующие въездные, транзитные и выездные визы сотрудникам, управляющим такими транспортными средствами, следует выдавать незамедлительно.

Зачастую доставка грузов гуманитарной помощи осуществляется представителями частного сектора по соответствующим контрактам. Сотрудники таких организаций не подпадают под действие положений Принципа 11 (1), касающегося сотрудников гуманитарных организаций, но задержки в выдаче виз таким сотрудникам также приводят к задержке оказания экстренной помощи. Так, например, Конвенция по организации международного морского судоходства (1965), приложение 1, ст. 5.11, указывает, что «власти должны наилучшим образом организовать въезд и выдачу разрешений для сотрудников и грузов, прибывающих на судах, перевозящих грузы гуманитарной помощи».

20. Получение временного статуса местного юридического лица

1. Пострадавшим государствам следует предоставить уполномоченным представителям государств и имеющим право на льготы гуманитарным организациям, оказывающим помощь, по их прибытии, или в кратчайшие сроки после этого, хотя бы временное разрешение на осуществление законной деятельности на своей территории, с тем, чтобы они могли, помимо прочего, открывать банковские счета, заключать контракты и договоры аренды,

приобретать и отчуждать собственность, и участвовать в судопроизводстве с целью оказания помощи при ЧС и проведения восстановительных работ на начальном этапе.

Получение статуса местного юридического лица является частой проблемой при оказании экстренной помощи и, в особенности, проведении восстановительных работ на начальном этапе. Для агентств ООН это вопрос освещается Конвенцией о привилегиях и иммунитете ООН (1946), ст.1; Конвенцией о привилегиях и иммунитете специальных агентств (1947), ст.2. Аналогичные конвенции касаются статуса других межправительственных организаций. Ряд других международных организаций, в особенности Международная Федерация, заключили соответствующие соглашения с государствами на уровне своих штаб-квартир. Единственными сопоставимыми международными документами, касающимися статуса НПО, является Европейская конвенция о признании юридического лица международных неправительственных организаций от 1986 г., которая гласит, с некоторыми исключениями, что юридическое лицо и дееспособность международной НПО, признанные одной из стран-членов конвенции, признаются другими членами конвенции, и Правила ЮНИТАР, правило 13, которое рекомендует государствам дать право организациям, оказывающим помощь, на открытие и ведение банковских счетов. На практике, многие международные НПО обретают статус юридического лица в той или иной стране путем регистрации местного НПО или заключения двусторонних соглашений с правительством. И то и другое может занимать весьма много времени. В связи с подходом, рекомендованным в Части IV, пострадавшие государства должны иметь возможность предоставить государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, хотя бы временный статус, что позволит им обрести юридическое лицо, достаточное для проведения своих операций.

2. Государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям, оказывающим помощь, необходимо также предоставить право беспрепятственно ввозить и вывозить законным образом необходимые денежные средства и валюты и пользоваться официальными курсами обмена валют в связи с оказанием помощи при ЧС или проведением восстановительных работ на начальном этапе.

Возможность ввоза и использования денежных средств в пострадавшем государстве также важна для проведения эффективных операций, как и возможность ввоза и использования сотрудников, товаров и оборудования. Этот вопрос применительно к международным правительственным организациям затрагивается в конвенциях о привилегиях и иммунитете (см. Конвенцию о привилегиях и иммунитете ООН (1946), ст. IV(11)(e)). Правила ЮНИТАР, правило 13, рекомендуют пострадавшим государствам обменивать валюту по наиболее выгодному курсу.

3. Пострадавшим государствам следует разрешить государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям, оказывающим помощь, официально нанимать и увольнять местный персонал.

Наем местного персонала рекомендован (см. Ключевые факторы развития посредством оказания экстренной помощи, Международная конференция Красного Креста (1995), пар. 5), поскольку это позволяет снижать затраты на привлечение иностранных сотрудников, развивать местные ресурсы и дает возможность

международным представителям воспользоваться знанием местной специфики. Так, «Типовое соглашение», предлагаемое в качестве приложения к Руководству Осло, параграф 19, устанавливает, что «Операция, проводимая с использованием Регистра средств военной и гражданской обороны Офиса по координации гуманитарной деятельности ООН (СВГО) может привлекать местных сотрудников по мере необходимости. В соответствии с запросом Главы операции СВГО, правительство принимающего государства берет на себя обязательство по оперативной организации найма квалифицированного местного персонала для поддержки операции СВГО». Право найма рабочей силы НПО традиционно получает посредством местной регистрации, процесс которой, как было указано выше, может быть достаточно длительным. Более того, поскольку операции по оказанию экстренной помощи и проведению восстановительных работ на начальном этапе носят краткосрочный характер, оказывающие помощь государства и гуманитарные организации должны иметь возможность прервать трудовые соглашения с местными сотрудниками, не неся при этом дополнительных затрат административного характера.

21. Налогообложение

Пострадавшим государствам необходимо предоставлять оказывающим помощь государствам и гуманитарным организациям освобождение от НДС и прочих налогов и сборов, имеющих непосредственное отношение к оказанию помощи при ЧС и проведению восстановительных работ на начальном этапе.

В то время как прочие положения настоящего Руководства ссылаются на конкретные вопросы налогообложения (такие как таможенные и транспортные сборы), данное положение касается всех прочих налогов, которыми может облагаться деятельность по оказанию помощи и проведению восстановительных работ, включая НДС. Одним из наиболее распространенных положений двусторонних соглашений является положение об освобождении деятельности государств, оказывающих помощь, от уплаты налогов (см., например, Межправительственное Соглашение о сотрудничестве при организации оказания помощи между Соединенными Штатами Америки и Республики Беларусь (1996), ст.1). Аналогичным образом, Конвенция о помощи в случае ядерной аварии, ст.8, устанавливает, что «государство, обратившееся за помощью, должно иметь возможность освободить персонал сторон, оказывающих помощь, или сотрудников, действующих по их поручению, от уплаты соответствующих налогов, кроме тех, которые являются составляющими цен на товары или стоимости оказанных услуг», а Тамперская конвенция, ст.5, устанавливает, что организации и сотрудники, оказывающие экстренную помощь при ЧС, должны быть «освобождены от уплаты соответствующих налогов, пошлин и сборов, кроме тех, которые являются составляющими цен на товары и услуги, в связи с выполнением ими своих должностных обязанностей или ввозом или приобретением на территории запрашивающего помощь государства оборудования, материалов и иной собственности для предоставления помощи в осуществлении телекоммуникаций [...]»

Данный параграф также соответствует рекомендациям Комитета экспертов по международному сотрудничеству в области налогообложения ООН, обсуждавшимся в декабре 2005 г. (ООН, E/C. 18/2005/11) и Международного финансового диалога (отчет об обсуждении налогообложения проектов, финансируемых донорами (2 июля 2006 г.), стр.13) (в рабочую группу которого входят МВФ, Организация экономического

сотрудничества и развития (ОЭСР), Межамериканский банк развития (МБР) и Всемирный банк, а также ООН в качестве наблюдателя) о том, что гуманитарные представители должны быть освобождены от уплаты налогов на деятельность по оказанию экстренной помощи при ЧС.

22. Безопасность

Пострадавшим государствам следует принять соответствующие меры, направленные на защиту и обеспечение безопасности представителей государств и сотрудников имеющих право на льготы гуманитарных организаций, оказывающих помощь при ЧС и проводящих восстановительные работы на начальном этапе, а также всех помещений, сооружений, транспортных средств, оборудования и товаров, используемых в связи с оказанием помощи при ЧС и проведением восстановительных работ на начальном этапе. Государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, следует также принять соответствующие меры на этапах планирования и проведения операции для снижения угрозы безопасности.

Значительное число существующих документов подчеркивает ответственность пострадавшего государства за принятие необходимых мер по защите сотрудников и собственности организаций, оказывающих помощь. Сюда входят Дополнительный протокол Конвенции по безопасности ООН и привлеченных сотрудников (2005), ст.2; Конвенция о помощи в случае ядерной аварии, ст. 3(b); Тамперская конвенция, ст.5(2); Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 57/150, пар. 4; Межамериканская конвенция, ст. 4(c); Соглашение Карибского Агентства по чрезвычайным ситуациям (КДЕРА), ст. 16 (5); и двусторонние соглашения, такие как Соглашение о сотрудничестве в области предотвращения и реагирования на стихийные бедствия и техногенные катастрофы между правительствами Греческой Республики и Российской Федерации (2000), ст. 8. Подобную формулировку используют Правила ЮНИТАР, правило 17; Проект руководства Макса Планка, пар.20(c); Проект конвенции 1984 г., ст. 7(1); и «Рекомендованные правила и практика» балканских национальных обществ, раздел III.6.

В то время как существующие международные документы не налагают особых обязательств на стороны, оказывающие помощь, в связи с обеспечением их собственной безопасности, общеизвестен целый ряд мер, которые они могут и должны предпринять для снижения угрозы своей безопасности.

23. Продление рабочего дня

При необходимости, пострадавшим государствам необходимо обеспечить функционирование в нерабочее время государственных учреждений и служб, деятельность которых является жизненно важной для своевременного оказания международной помощи при ЧС.

Для проведения международных операций по оказанию помощи при ЧС требуется целый ряд разрешений, а также поддержка и помощь многих государственных ведомств и служб. Обеспечение бесперебойного функционирования таких ведомств и служб во внерабочее время является очень важным для своевременной доставки и

распределения помощи. Предыдущие документы программы ЗМП ЧС дают аналогичные рекомендации касательно работы таможенных служб (см. вышеприведенное примечание к параграфу 18(2)).

24. Затраты

1. Затраты на оказание международной помощи при ЧС или проведение восстановительных работ на начальном этапе в соответствии с настоящим Руководством должны быть покрыты за счет оказывающих помощь государства или гуманитарной организации. Однако государства, оказывающие помощь, могут предварительно договориться с пострадавшим государством о возмещении конкретных расходов и выплат, или получении оборудования во временное пользование.

Данная формулировка аналогична положениям, встречающимся в целом ряде существующих документов, которые гласят, что пострадавшее государство не несет ответственности за расходы государства, оказывающего помощь, если это не оговорено в соответствующем соглашении (см., например, Тамперскую конвенцию, ст.7; Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии, ст. 7; Межамериканскую конвенцию, ст. 14; Соглашение о взаимопомощи в борьбе с заболеваниями и последствиями ЧС между Королевством Нидерланды и Королевством Бельгия (1984 г.), ст.9(1); Руководство Осло, пар. 27).

Данное положение применимо только к государствам, оказывающим помощь. Предполагается, что гуманитарные организации оказывают помощь безвозмездно.

2. Пострадавшим государствам необходимо рассмотреть, насколько это приемлемо в сложившейся ситуации и когда это в их власти, возможность предоставления оказывающим помощь государствам и имеющим право на льготы гуманитарным организациям определенного вида услуг по льготной цене или безвозмездно. В перечень таких услуг могут входить:

- a. транспортные услуги в пределах страны, включая услуги национальных авиакомпаний;*
- b. пользование зданиями и землей для организации работы офиса и складского хранения; и*
- c. предоставление погрузочно-разгрузочного оборудования и помощи в организации материально-технического обеспечения.*

В то время как пострадавшие государства обычно не несут ответственности за покрытие расходов на оказание международной помощи при ЧС и проведение восстановительных работ на начальном этапе, они призываются оказывать этой деятельности всевозможную поддержку. Аналогичные положения можно встретить в Тамперской конвенции, ст. 5(2); Соглашении Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, ст. 12(2); Межамериканской конвенции, ст. 4(с) и 9; Правилах ЮНИТАР, правила 8 и 11; Проекте руководства Макса Планка, пар. 21(g), и прочих нормативах.

Список сокращений

1969 Декларация принципов: Декларация принципов оказания международной гуманитарной помощи гражданскому населению в чрезвычайных ситуациях, 21-я Международная Конференция Красного Креста, 1969 г.

1984 Проект конвенции: Проект конвенции по оказанию экстренной помощи в чрезвычайных ситуациях, 1984 г.

Соглашение арабских стран: Соглашение арабских стран о сотрудничестве в области управления и организации оказания помощи при чрезвычайных ситуациях, 1987 г.

Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии: Соглашение Ассоциации стран Юго-Восточной Азии по управлению чрезвычайными ситуациями и реагированию на бедствия, 2005 г.

Рекомендованные правила и практика балканских национальных обществ: Применение международного права, норм и правил на Балканах: рекомендованные правила и практика, 2004 г.

Соглашение Организации Черноморского экономического сотрудничества: Соглашение между правительствами государств - членов организации Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в оказании экстренной помощи и реагировании на стихийные бедствия и техногенные катастрофы, 1998 г.

Соглашение КДЕРА: Соглашение об основании Карибского Агентства по чрезвычайным ситуациям, 1991 г.

Рекомендации Совета по таможенной кооперации: Рекомендации Совета по таможенной кооперации по прохождению грузов экстренной помощи при чрезвычайных ситуациях, 1970.

Рамочная конвенция: Рамочная конвенция о содействии гражданской обороне, 2000 г.

Принципы и правила: Принципы и правила Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях.

Межамериканская конвенция: Межамериканская конвенция по организации помощи при бедствиях, 1984 г.

Стамбульская конвенция: Стамбульская конвенция о временном допуске, 1990 г.

Новая редакция Киотской конвенции: Киотская конвенция по гармонизации и упрощению таможенных процедур, в редакции 1999.

Проект руководства Макса Планка: Питер Мак-Алистер-Смит, Проект международного руководства по оказанию гуманитарной помощи (Институт им. Макса Планка по общественному и международному праву, 1991 г.)

Меры по оказанию экстренной помощи: Меры по оказанию экстренной международной помощи, 23-я Международная Конференция Красного Креста, 1977 г. и Резолюция 2120 (LXIII) Экономического и социального совета ООН, 1977 г.

Меморандум о взаимопонимании НАТО: Меморандум о взаимопонимании по управлению жизненно важными трансграничными перевозками гражданского назначения НАТО (13 сентября 2006 г.) (пока не вступил в силу)

Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии: Конвенция об оказании помощи в случае ядерной аварии или радиационной опасности, 1986 г.

Кодекс КК/НПО: Кодекс поведения международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при проведении операций по оказанию помощи при бедствиях, 1994 г.

Руководство Осло: Руководство по использованию средств военной и гражданской обороны для оказания помощи при бедствиях, Осло, в редакции 2006 г.

Тамперская конвенция: Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для уменьшения опасности стихийных бедствий и оказания помощи, Тампере, 1998 г.

Правила ЮНИТАР: Мохаммед эль Барадей, Примерные правила проведения операций по оказанию помощи при бедствиях (Учебный и научно-исследовательский институт ООН, 1982 г.)

Приложение 1: Перечень льгот согласно Части V, применимых при оказании помощи при чрезвычайных ситуациях и проведении восстановительных работ на начальном этапе.

Предмет	Применимо только при оказании помощи при ЧС	Применимо при оказании помощи при ЧС и проведении восстановительных работ на начальном этапе
Сотрудники	Параграф 16(1)(b): Отменить требование о наличии виз или значительно ускорить процесс их выдачи	Параграф 16(1)(a) & (c)-(d), (2) & (3): Выдать визы и разрешения на работу Временно признать дипломы и квалификации Рассмотреть возможность найма местного персонала Обеспечить беспрепятственный доступ и передвижение
Товары и оборудование	Параграф 17(2): Отменить или сократить требования по таможенному досмотру (предварительную очистку) Досмотр и выпуск грузов осуществлять во внерабочее время и в различных местах	Параграф 17(1), (3) & (4): Освободить от таможенных пошлин Освободить от ограничений по экспорту/импорту Уменьшить объем требуемой документации Разрешить реэкспорт Обязанности оказывающих помощь государств и гуманитарных организаций в связи с доставкой и адресацией ненужных материалов
Специальные товары и оборудование	Параграф 18(4): Снизить требования по фумигации и ограничения на ввоз продовольствия, если это уместно	Параграф 18(1): Признать иностранные номерные знаки и регистрацию транспортного средства Параграф 18(2): Отменить или ускорить выдачу лицензий на пользование телекоммуникационным оборудованием, и устранить или снизить ограничения на экспорт или импорт телекоммуникационного оборудования Параграф 18(3): Снизить ограничения на экспорт и импорт медикаментов и медицинского оборудования
Транспорт		Параграф 19 Разрешение на доступ наземных, морских и воздушных средств транспорта, включая разрешение на пролет над территорией и выдачу виз экипажам.
Временный статус юридического лица		Параграф 20: Присвоить временный статус юридического лица, наделить правами в связи с валютными операциями и наймом, и увольнением местного персонала.
Налогообложение		Параграф 21: Предоставить освобождение от налогов
Безопасность		Параграф 22 Принять меры по обеспечению безопасности персонала, помещений, товаров и оборудования.
Продление рабочего дня	Параграф 23: Обеспечить функционирование необходимых государственных учреждений и служб, и предоставление услуг во	

	внерабочее время	
Затраты		Параграф 24: Затраты, как правило, покрываются стороной, предоставляющей помощь, с некоторыми исключениями.