



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

Контрольный перечень по координации и регулированию международной помощи при стихийных бедствиях и помощи в восстановлении на начальном этапе

(Контрольный перечень КРМП) ноябрь 2017 г.



О Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) является крупнейшей в мире гуманитарной сетью, в основе деятельности которой лежит участие волонтеров. В состав МФОКК и КП входят 190 национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по всему миру, благодаря которым мы работаем в каждом населенном пункте и ежегодно оказываем долгосрочные услуги и проводим программы развития на благо 160,7 миллионов человек, а также в рамках наших программ реагирования на стихийные бедствия и восстановления на начальном этапе мы оказываем поддержку 110 миллионам человек. Мы оказываем помощь и поддержку до, во время и после стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения в целях удовлетворения потребностей и повышения качества жизни уязвимого населения. Мы не проводим никакой дискриминации по признаку и национальности, расы, пола, религиозных убеждений, класса и политических убеждений.

Мы руководствуемся Стратегией 2020 - нашим коллективным планом действий по решению основных гуманитарных проблем и проблем развития этого десятилетия. Мы стремимся спасать жизни и менять мировоззрение людей.

Залогом нашей силы является наша сеть волонтеров, наш опыт работы на уровне общин, а также независимость и нейтральность. Мы стремимся к улучшению стандартов гуманитарной деятельности и выступаем в качестве партнеров в работе по развитию и реагированию на катастрофы. Мы убеждаем лиц, принимающих решения, всегда действовать в интересах уязвимого населения. В результате мы создаем здоровые и безопасные сообщества, снижаем уязвимость, укрепляем жизнестойкость и способствуем формированию культуры мира во всем мире.



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

**International Federation of
Red Cross and Red Crescent Societies**

P.O. Box 303
CH-1211 Geneva 19
Switzerland
Telephone: +41 22 730 42 22

**Контрольный перечень по координации и
регулированию международной помощи
при стихийных бедствиях и помощи в
восстановлении на начальном этапе
(Контрольный перечень КРМП) Ноябрь 2017 г.**

Оглавление

.....	
Введение и цель Контрольного перечня КРМП	4
.....	
Целевая аудитория	4
Основные принципы Контрольного перечня КРМП	5
Как использовать Контрольный перечень КРМП	5
Вопросы Контрольного перечня КРМП	7
.....	
Дальнейшие шаги	20
.....	
Дополнительная информация и поддержка	20
.....	

Контрольный перечень по координации и регулированию международной помощи при стихийных бедствиях и помощи в восстановлении на начальном этапе

1. Имеется ли в вашей стране четкая правовая база для управления риском бедствий, включающая процедуры, связанные с оказанием международной помощи в условиях бедствий?
2. Четко ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны определено, какое учреждение будет выполнять функции координационного центра для координации международной помощи при стихийных бедствиях?
3. Представлено ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны описание роли и обязанности различных учреждений, связанных с оказанием международной помощи при стихийных бедствиях?
4. Представлено ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны описание процедур подачи запроса/принятия предложений о международной помощи в случае бедствия и прекращения оказания международной помощи?
5. Обеспечивают ли законодательная база и нормативные акты вашей страны надлежащие правовые механизмы, обеспечивающие международным организациям, оказывающим помощь, возможность вести свою деятельность?
6. Установлены ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны стандарты качества для деятельности международных организаций, оказывающих содействие?
7. Устанавливают ли законы и нормативные акты вашей страны квалификационные требования к субъектам, оказывающим международную помощь, для получения юридических полномочий для ведения своей деятельности?
8. Предусматривают ли законодательство и нормативные акты вашей страны наличие специализированного подразделения для ускорения ввоза международной помощи при стихийных бедствиях?
9. Обеспечивают ли законодательство и нормативные акты вашей страны адекватный уровень прозрачности, гарантий и механизмов подотчетности для регулирования международной помощи при стихийных бедствиях и помощи на начальном этапе восстановления?
10. Описаны ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны процедуры оказания международной помощи в случае бедствий, когда помощь направляется из вашей страны и следует через нее?

Введение и цель контрольного перечня КРМП

Опасные природные явления становятся причиной страдания огромного числа людей и негативно влияют на возможности реализации задач устойчивого развития. За последнее время эти опасности участились, а их негативное воздействие на прогресс человечества усилилось, примером чего в 2017 году стали ураганы, пронесшиеся в регионе Карибского бассейна, землетрясения в Центральной Мексике и на границе Ирана и Ирака, вспышка чумы на Мадагаскаре и наводнения исторических масштабов в Индии и Бангладеш. В первой половине 2017 года в 73 странах произошло 149 стихийных бедствий, в результате которых погибли 3 162 человека, пострадали 80 миллионов человек, а ущерб, нанесенный ими, оценивается в 32,4 миллиарда долларов США.

Несмотря на весьма обнадеживающие успехи в развитии потенциала управления рисками бедствий за последние несколько десятилетий, опыт показывает, что ни одна страна не может быть уверена, что ей никогда не потребуется международная помощь для удовлетворения неотложных гуманитарных потребностей. Это касается даже самых богатых и наиболее подготовленных стран, о чем свидетельствует опыт Японии после катастрофы на Фукусиме и США после урагана «Катрина». Хотя основное внимание всегда должно уделяться повышению жизнестойкости и готовности на местном и национальном уровне, наличие базовой готовности к международному сотрудничеству также является необходимым.

Почему? Многолетний опыт, к сожалению, показал, что доброй воли (часто демонстрируемой в изобилии) бывает недостаточно, чтобы избежать проблем регулирования крупных международных операций, которые подрывают способность национальных органов власти контролировать и координировать международную помощь, а также делают эту помощь менее своевременной, повышают расходы на ее доставку и снижают ее эффективность для тех, кто нуждается в ней в наибольшей степени.

Исследования конкретных случаев и глобальный процесс консультаций, проводившиеся в течение семи лет, продемонстрировали, что государства-участники Женевских конвенций признали данную проблему и на 30-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2007 году приняли *Руководство по координации и регулированию на национальном уровне международной помощи при стихийных бедствиях и помощи в первоначальном восстановлении* (также известное как «»). Цель Руководства состоит в том, чтобы помочь государствам разработать собственные законы, правила и процедуры, чтобы предвидеть и предотвратить наиболее распространенные узкие места и проблемы в сфере регулирования. С момента их принятия более 30 стран приняли новые законы или процедуры на основе Руководства, а национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца предоставили свои консультации и поддержку для реализации рекомендаций в более чем 100 странах.

Настоящий документ – «Контрольный перечень вопросов по координации и регулированию международной помощи при бедствиях и помощи в восстановлении на начальном этапе» («Контрольный перечень») - был разработан в качестве дополнительного инструмента для оказания помощи государствам в использовании Руководства. Данный перечень поможет структурировать процесс проведения самооценки - изучение существующих положений в сравнении с рекомендациями Руководства. На начальном этапе использования данного перечня он может подавлять своим объемом. Методика, на которой основан данный перечень, основана на успешном опыте использования *Контрольного перечня по применению законодательства и снижению риска бедствий*, совместно разработанного МФОККиКП и ПРООН в 2015 году.

Целевая аудитория

Контрольный список предназначен для использования национальными органами власти, включая законодательные и политические органы, национальные организации по управлению стихийными бедствиями, а также соответствующие отраслевые министерства и ведомства (такие как министерства иностранных дел, иммиграции, таможни, финансов, налогообложения, здравоохранения и другие). Данный инструмент также предназначен для использования национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, международными и региональными организациями, специалистами-практиками по управлению рисками бедствий, а также представителями местного и гражданского общества, участвующими в процессах разработки законодательства и политики, связанных с бедствиями.

Основные принципы Контрольного перечня КРМП

Контрольный перечень отражает основные принципы Руководства, а именно:

Национальные субъекты играют главную роль в реагировании на бедствия на своей территории. Ответственность за реагирование на бедствие лежит на национальных органах власти пострадавшего государства. Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и другие национальные субъекты гражданского общества играют важную роль наряду с ними. Если масштаб бедствия превышает возможности пострадавшего государства по реагированию, по решению пострадавшего государства может быть принята или запрошена международная помощь.

Международные организации, предоставляющие помощь, несут ответственность. Если государство приветствует международную помощь или государство подает запрос на ее предоставление, международные организации, предоставляющие помощь, должны нести ответственность за соблюдение определенных минимальных стандартов, таких как Кодекс поведения Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО при оказании помощи в случае бедствий, а также Гуманитарная хартия и минимальные стандарты оказания помощи в случае бедствий "Сфера". Они также должны действовать в соответствии с фундаментальными гуманитарными принципами, такими как гуманность, нейтральности и беспристрастность.

Международные организации, предоставляющие помощь, должны иметь юридические полномочия для работы по оказанию помощи. По просьбе пострадавшего государства и в целях удовлетворения потребностей пострадавшего населения международные субъекты, оказывающие помощь, нуждаются в правовых механизмах и условиях для обеспечения эффективного реагирования. Это требование может включать возможность ускоренного оформления виз и таможенного оформления товаров, персонала и оборудования, предназначенных для оказания помощи, или освобождение от налогов, пошлин и сборов на товары, предназначенные для оказания помощи.

Для получения некоторых юридических полномочий необходимо выполнение организациями ряда условий: В целях повышения значимости уровня ответственности организаций, оказывающих помощь, юридические полномочия должны быть предоставляться международным организациям только при условии их приверженности и постоянного соблюдения ими минимальных гуманитарных стандартов и гуманитарных принципов, перечисленных выше.⁴

Терминология, используемая в данном Контрольном перечне, основана на подробных определениях, включенных в Руководство и Типовой закон о содействии и регулировании международной помощи при стихийных бедствиях и помощи в восстановлении на начальном этапе ("Типовой закон"). Для краткости, определения не будут перечислены здесь, но их можно легко найти в двух документах, доступных онлайн по ссылке⁶.

Как использовать Контрольный перечень КРПМ

Существует несколько возможностей использования Контрольного перечня. Во-первых, он предназначен для использования национальными органами власти наряду с Руководством и Типовым законом для анализа и укрепления соответствующих национальных законов, политики, планов и процедур, относящихся к управлению международной помощью в случае бедствий на национальном

уровне. Во-вторых, Контрольный перечень может быть использован в рамках мероприятий по планированию готовности, имитационных тренировочных мероприятий или для предоставления информации о потенциальных правовых барьерах, необходимой для проведения операций. В-третьих, Контрольный перечень может также использоваться в качестве самостоятельного продукта для проведения обсуждений и консультаций в этой области, на уровне правительств, местных органов власти или международных субъектов. Соображения и рекомендации, содержащиеся в Контрольном перечне, применимы и заслуживают рассмотрения всеми субъектами, играющими роль в обеспечении международного реагирования на стихийные бедствия.

Вопросы контрольного перечня КРМП



1. Имеется ли в вашей стране четкая правовая база для управления риском бедствий, включающая процедуры, связанные с оказанием международной помощи в условиях бедствий?

Наличие всеобъемлющего законодательства и политики по управлению риском бедствий на национальном уровне может послужить основой для использования механизмов, обеспечивающих выполнение центральной роли государства в организации, координации и предоставлении гуманитарной помощи на своей территории. Необходимо разработать законодательные рамки для координации и управления работой по оказанию как внутренней, так и внешней международной помощи при стихийных бедствиях, четко определить роли и обязанности, требования к международным участникам и подробно описать условия для доставки в страну помощи при стихийных бедствиях, как описано далее в данном Контрольном списке. Кроме того, необходимо предусмотреть процедуры обмена информацией о возникающих опасностях, которые могут стать причиной возникновения бедствий или чрезвычайных ситуаций в целях дальнейшего поддержки деятельности по оказанию международной помощи в случае бедствий. Это важнейший первый шаг на пути к обеспечению законодательной готовности стран к крупномасштабным бедствиям. Дополнительные элементы, которые необходимо рассмотреть (хотя они и не являются основной темой данного контрольного перечня), включают создание институциональных механизмов для снижения риска бедствий, обеспечение готовности и реагирования, а также восстановления.

За последние 10 лет в более, чем 30 странах было принято новое законодательство и нормативные акты, в которые входит отдельная глава, раздел или статья, касающаяся вопросов управления и/или координации международной помощи в условиях возникновения бедствий. В некоторых странах данные положения были включены непосредственно в закон об управлении рисками бедствий, управлении чрезвычайными ситуациями или гражданской обороне. В других странах разработаны подробные положения или процедуры, содержащие положения об оказании международной помощи в условиях бедствий. В других случаях был разработан целый закон, специально призванный координировать и регулировать оказание международной помощи в условиях бедствий. В некоторых случаях процедуры, касающиеся оказания международной помощи в условиях бедствий, могут быть представлены в соответствующем отраслевом законодательстве, например, по вопросам, связанным с ввозом товаров и персонала для оказания помощи в условиях бедствий. Таким образом, столь же важно уточнить, каковы положения соответствующих отраслевых законов, как предложено ниже.

Копии этих законов представлены в базе данных МФОККиКП по законодательству о стихийных бедствиях.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

А. Опорные под-вопросы:

- i. Имеется ли в вашей стране законодательство об управлении рисками возникновения бедствий/ управлении чрезвычайными ситуациями/ гражданской защите?
- ii. Имеются ли в вышеупомянутом законодательстве положения об оказании международной помощи в случае стихийных бедствий? Существуют ли процедуры и протоколы для управления деятельностью по оказанию международной помощи в случае бедствий?

iii. Содержат ли соответствующие отраслевые законы (перечисленные ниже) какие-либо положения, относящиеся к оказанию международной помощи в случае стихийных бедствий?

iv. Определяет ли закон или политика процедуру сообщения другим правительствам/региональным организациям/ООН о возникающих опасностях, которые могут привести к возникновению бедствий и/или чрезвычайным ситуациям в стране и/или в соседней стране?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий / Управление чрезвычайными ситуациями / Защита гражданского населения

Международные отношения

Иммиграционная политика

Таможенная служба

Налогообложение

Финансы

Здравоохранение

Продовольственная безопасность

Также изучить Руководство параграфы 3, 7 и 8.

2. Четко ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны определено, какое учреждение будет выполнять функции координационного центра для координации международной помощи при стихийных бедствиях?

В исследовании, недавно проведенном МФОККиКП, проблемы координации как международных, так и внутренних операций по реагированию на бедствия были определены как наиболее часто встречающийся вопрос нормативного характера и как вопрос, оказывающий наибольшее влияние на эффективность и работу операций по реагированию на стихийные бедствия. Часто поднимались четыре типа проблем, связанных с проблемами координации. К ним относятся пробелы в координации между национальными органами власти в области управления работой по реагированию международных организаций при оказании помощи, пробелы в координации между различными ведомствами и/или уровнями правительства; пробелы в координации между международными участниками реагирования и национальными органами власти; и пробелы в координации между правительственными и неправительственными субъектами. В связи с этим представляется необходимым укрепить механизмы координации, чтобы управление гуманитарной помощью и коммуникациями не обернулось дополнительным бременем в те моменты, когда ценой промедлений может стать человеческая жизнь.

Учитывая, что основная ответственность за реагирование на бедствия лежит на пострадавшем государстве, крайне важно четко определить, какое учреждение будет выполнять функции центра по координации деятельности международных организаций по обеспечению реагирования на бедствия и, в идеале, утвердить функции и полномочия этого центра на законодательном уровне. В большинстве стран эта обязанность возложена на национальное агентство по борьбе со стихийными бедствиями или на учреждения, отвечающие за обеспечение защиты гражданского населения. Координационный центр должен служить центральным органом в стране для обеспечения связи между правительственными учреждениями и между правительством и международными

организациями, оказывающими помощь, в целях повышения эффективности взаимодействия, координации и надзора за оказанием международной помощи в случае бедствий. Координационный центр также должен выступать в качестве основного партнера в стране для любых применимых региональных и глобальных координационных механизмов. Кроме того, должны быть предусмотрены адекватные процедуры для обеспечения координации международных усилий между субъектами на национальном, провинциальном и местном уровнях. Местные субъекты и субъекты гражданского общества, такие как национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца (о чем подробнее говорится в третьем вопросе ниже), также должны войти в число координационных механизмов, и их роль должна быть четко закреплена на законодательном уровне.

Международные субъекты, в свою очередь, должны с уважением относиться к центральной роли органов власти в управлении помощью при стихийных бедствиях и сотрудничать с ними в их усилиях по оказанию гуманитарной помощи и помощи на начальных этапах восстановления.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

А. Опорные подвопросы:

- i. Закреплена ли в законодательстве вашей страны за конкретным учреждением, назначенным правительством, функция координатора международной помощи при стихийных бедствиях (включая правительственные и негосударственные структуры)?
- ii. Существуют ли адекватные и эффективные процедуры для обеспечения координации международных и внутренних усилий между всеми уровнями правительства (национальным, региональным и муниципальным) и между всеми правительственными учреждениями?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий / Управление чрезвычайными ситуациями / Защита гражданского населения

Региональные и глобальные механизмы сотрудничества, применимые к условиям вашей страны.

Чрезвычайные ситуации в области здравоохранения

- 3. Представлено ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны описание роли и обязанности различных учреждений, связанных с оказанием международной помощи при стихийных бедствиях?

Также изучить Руководство параграфы 3(3), 4(1), 4(3)(с), 8 и 9.

Компетентные национальные органы и учреждения, задействованные в управлении деятельностью по оказанию международной помощи при стихийных бедствиях, должны быть четко определены на законодательном уровне. В их число входит конкретный правительственный координационный центр, ответственный за координацию, четкое назначение ответственных за подачу запроса о предоставлении помощи, прием или уведомление о прекращении приема международной помощи в случае бедствия, а также точное определение того, какие правительственные структуры отвечают за работу по содействию ввозу международной помощи в страну. Необходимо четко определить роли и обязанности всех соответствующих субъектов, включая департаменты иностранных дел, иммиграции, таможни, здравоохранения, социального обеспечения, налогов, транспорта и сельского хозяйства, в частности, четко распределить ответственность за разработку и внедрение законов, протоколов и

процедур в соответствующих отраслевых областях, для эффективного управления международной помощью в случае бедствий, и механизмы и процедуры координации их деятельности с вышеупомянутым координационным центром. Следует также уточнить роль и обязанности национальных учреждений, чья конкретная задача заключается в обеспечении безопасности и защиты людей, таких как полиция и женские группы. Наконец, государствам рекомендуется обеспечить учет роль координатора-резидента ООН на системном уровне в рамках законодательства, не только в целях распространения информации о возможности возникновения бедствий, но и для подачи запросов о предоставлении гуманитарной помощи. Правительства, возможно, также пожелают рассмотреть вопрос о существующей международной гуманитарной «кластерной» системе, к использованию которой прибегают при бедствиях в некоторых случаях.

Четкая представленность ролей и обязанностей национальных и местных субъектов на уровне законодательства дает возможность четко определить мандат их деятельности и тем самым может расширить их возможности действовать и обеспечивать реагирование на потребности пострадавшего от бедствия населения. Опыт показывает, что очень важно иметь представление о роли и обязанностях национальных и местных субъектов и применимых нормативных актах, чтобы избежать путаницы, ненужных промедлений и расходов, особенно в тех случаях, когда требуется незамедлительная помощь для спасения жизни людей.

Примечательно, что национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца играют уникальную роль «помощников» своих национальных правительств в гуманитарной сфере, что закреплено в Уставе Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (принятом всеми государствами-участниками Женевских конвенций, а также компонентами Движения) и в национальных законодательствах, обеспечивающих признание каждого Национального Общества. По сути, это означает, что национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца пользуются особым и отличительным статусом партнерством со своими правительствами, что влечет за собой взаимные обязательства и выгоды, как частная организация, наделенная определенными признанными общественными функциями. Они действуют автономно и в соответствии с основополагающими принципами Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Исходя из этого, национальные общества поддерживают и дополняют государственные органы власти в работе по решению задач гуманитарного характера, в том числе в деятельности по борьбе со стихийными бедствиями. Их роль и обязанности в борьбе с бедствиями в поддержку своих властей должны быть взаимно согласованы и закреплены в законе страны об управлении рисками бедствий, законе о здравоохранении или законодательстве, связанном с бедствиями, а также в конкретном законе о Красном Кресте или Красном Полумесяце.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

А. Опорные подвопросы:

- i. Описаны ли роли и обязанности соответствующих национальных учреждений в законе об управлении рисками бедствий/ управлении в чрезвычайных ситуациях/ защите гражданского населения или других соответствующих отраслевых законах?
- ii. Кто отвечает за разработку и внедрение протоколов и процедур, обеспечивающих эффективное управление международной помощью в случае бедствий в соответствующих областях?
- iii. Описаны ли в законе роли координатора-резидента ООН, национального общества Красного Креста/Красного Полумесяца, а также местных субъектов или субъектов гражданского общества в реагировании на бедствия?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Международные отношения

Иммиграционная политика

Таможенная служба

Налогообложение

Финансы

Здравоохранение

Продовольственная безопасность

Деятельность Красного Креста и Красного Полумесяца

Также изучить Руководство параграфы 3, 7 и 8.

4. Представлено ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны описание процедур подачи запроса/принятия предложений о международной помощи в случае бедствия и прекращения оказания международной помощи?

Процедуры подачи запроса о предоставлении международной помощи необходимы для того, чтобы избежать задержек в предоставлении жизненно важной помощи. Решение о направлении запроса о международной помощи или принятии предложений о международной помощи в идеале должно основываться на оценке потребностей, проведенной национальным органом по борьбе со стихийными бедствиями или гражданской обороне. Государства, направляя запрос или принимая предложения, должны обмениваться всей информацией, относящейся к конкретным потребностям пострадавшего населения, в соответствии с обстоятельствами и в зависимости от степени срочности ситуации, а также для того, чтобы предотвратить отправку ненужных предметов снабжения и услуг.

Во многих странах ответственность за процесс инициирования запроса лежит на Министерстве иностранных дел. Управление этим процессом может быть поручено и другим соответствующим органам. Важно отметить, что этот вопрос также может относиться к запросам о предоставлении иностранной военной помощи. Должны быть созданы системы для быстрой оценки и принятия решения о принятии предложений о международной помощи в случае бедствий на основе выявленных потребностей и сроков предоставления помощи.

Наконец, решение о прекращении приема международной помощи в случае бедствий и периодов восстановления на начальном этапе, а также о применении специальных правовых полномочий (как указано в пятом вопросе ниже), должно быть четко доведено до сведения международных субъектов, оказывающих помощь, на основе текущей оценки потребностей и с достаточным сроком уведомления, чтобы не оказать негативного влияния на усилия по оказанию помощи в случае бедствий и раннему восстановлению.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

А. Опорные подвопросы:

- i. Существует ли конкретный государственный орган, ответственный за подачу запроса об оказании международной помощи в случае бедствия или за принятие предложений?

ii. Существуют ли процедуры подачи таких запросов? Определяют ли законы вашей страны уровень детализации запроса?

iii. Существуют ли процедуры, обеспечивающие координацию и обмен информацией о конкретных потребностях между органом, ответственным за подачу запроса о предоставлении международной помощи, и национальным агентством по управлению стихийными бедствиями или гражданской обороне?

iv. Четко ли прописаны процедуры и легко ли доступна информация для государственных и негосударственных структур, желающих оказать помощь

v. Существуют ли в законодательстве положения о принятии или отказе от международных предложений о помощи?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий / Управление чрезвычайными ситуациями / Защита гражданского населения

Международные отношения

Также изучить Руководство параграфы 3, 7 и 8.

5. Обеспечивают ли законодательная база и нормативные акты вашей страны надлежащие правовые механизмы, обеспечивающие международным организациям, оказывающим помощь, возможность вести свою деятельность?

Исследования и консультации, проведенные за последние 10 лет, показали, что управление международными Операциями по ликвидации последствий стихийных бедствий становятся все более сложным, а нормативные барьеры или «бюрократические препоны» продолжают препятствовать проведению операций по ликвидации последствий стихийных бедствий во всем мире.

Кроме того, отсутствие необходимых нормативных актов может стать причиной отсутствия координации при реагировании, что будет контрпродуктивно для проводимой операции и воспрепятствует учету интересов местных субъектов и даже самих пострадавших от бедствия сообществ. Там, где наличие соответствующего законодательства часто считается препятствием для эффективного содействия оказанию помощи в случае бедствий, на самом деле оно может выступать в качестве фактора, способствующего повышению эффективности, создающего среду и систему, предоставляющего «законодательно-закрепленные механизмы» для деятельности тем международным субъектам и организациям, к которым пострадавшее государство обратилось за помощью или заявило о готовности ее принять.

В ходе многолетних исследований и консультаций МФОККиКП и ее партнеры определили, какие законодательно-закрепленные механизмы имеют наибольшее значение применительно к эффективному управлению и обеспечению международного реагирования на бедствия. Правовые механизмы, упомянутые ниже и содержащиеся в Руководстве, не предназначены для применения ко всем субъектам и создания ситуации «свободного выбора». На самом деле, предполагается, что будут разработаны процедуры, позволяющие национальным властям пострадавшего государства сохранять контроль над международной помощью, поступающей на их территорию, и в то же время способствующие быстрому и эффективному реагированию на бедствие и раннему восстановлению

(эти процедуры описаны в седьмом вопросе ниже о требованиях к правомочности). Основные предлагаемые правовые механизмы изложены в следующих областях и опорных, перечисленных ниже, и все они крайне важны и должны быть рассмотрены.

Важно также отметить, что эти правовые механизмы должны распространяться на период оказания международной помощи при стихийных бедствиях и помощи на начальном этапе восстановления, что важно для создания благоприятной правовой среды для обеспечения поступления международной помощи при стихийных бедствиях. Все действующие правовые требования и процедуры должны быть четко прописаны, а информация легко доступна для международных субъектов, оказывающих помощь.

А. Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

Опорные подвопросы:

i. Права на посадку и таможенные договоренности общего характера:

- a. Имеются ли в действующем законодательстве специальные положения о приоритетной посадке самолетов, перевозящих грузы гуманитарной помощи?
- b. Есть ли в национальном таможенном законодательстве положения об упрощенном делопроизводстве и требованиях на случай чрезвычайных ситуаций?
- c. Имеются ли в национальном таможенном законодательстве положения об отмене таможенных пошлин, тарифов или сборов (включая складские ставки и ожидающие пересмотра)?
- d. Существуют ли меры, направленные на предотвращение задержек?
- e. Какие виды документов необходимы для того, чтобы воспользоваться специальной и упрощенной процедурой?

ii. Таможенные меры в отношении специализированных товаров и оборудования:

Оборудование для обеспечения коммуникаций:

- a. Предусматривает ли закон об управлении рисками бедствий или закон о телекоммуникациях исключения или упрощенные процедуры в отношении ограничений на импорт/экспорт?
- b. Позволяет ли законодательство ускоренное лицензирование или отказ от лицензионных требований в условиях бедствий?

Питание, лекарства и карантин:

- a. Предусматривает ли закон о безопасности пищевых продуктов какие-либо специальные или упрощенные процедуры в условиях бедствия в отношении импорта пищевых продуктов?
- b. Предусматривает ли действующее законодательство, регулирующее лекарственные средства, специальные или упрощенные правила для облегчения и контроля импорта/экспорта лекарственных средств для оказания помощи при стихийных бедствиях?
- c. Имеет ли закон о карантине животных какие-либо исключительные положения для собак-спасателей?

Транспортные средства:

- a. Предусматривает ли закон об автотранспорте какие-либо специальные или упрощенные положения для ввоза и регистрации иностранных автомобилей для проведения работ по оказанию помощи и восстановлению?

iii. Иммиграция:

- a. Имеются ли в иммиграционных законах или законах об управлении рисками стихийных бедствий какие-либо специальные положения, ускоренные процедуры или исключения в отношении виз для международного персонала, оказывающего помощь при стихийных бедствиях?
- b. Существуют ли конкретные и упрощенные процедуры в отношении миграционного статуса сотрудников международной гуманитарной помощи (включая получение разрешений на работу)?
- c. Предусматривает ли закон конкретные процедуры признания привилегий и иммунитета дипломатов и консульских работников в соответствии с Венской конвенцией?
- d. Существуют ли специальные и ускоренные процедуры для подтверждения иностранных/международных водительских прав?

iv. Регистрация международных организаций, участвующих в работе по оказанию помощи:

- a. Предусматривает ли закон или политика специальную и упрощенную систему регистрации субъектов, оказывающих международную помощь?
- b. Четко ли изложены юридические требования и доступна ли информация для участников международной помощи (например, необходимость регистрации в нескольких агентствах или различных министерствах, координационный центр для регистрации, типы регистрации, такие как ассоциация, фонд, корпорация)?
- c. Содержит ли закон или политика указание на то, как эти организации могут получить право на получение соответствующих правовых возможностей для своей работы по оказанию помощи и восстановлению (например, продемонстрировать, что организация имеет необходимый опыт и потенциал)?

v. Признание профессиональных квалификаций иностранных сотрудников

- a. Существуют ли упрощенные процедуры для проведения быстрой аккредитации иностранных квалификаций (особенно для врачей, медсестер, парамедиков, инженеров, архитекторов и т.д.) по всей стране?
- b. Какие виды документов требуются?

vi. Налогообложение и обмен валюты для деятельности по оказанию помощи при стихийных бедствиях

- a. Предусматривает ли действующее законодательство освобождение от НДС, подоходного налога, корпоративного налога и других налогов для гуманитарных организаций и персонала, оказывающих помощь при стихийных бедствиях и помощь в первоначальном восстановлении?
- b. Позволяет ли действующее законодательство гуманитарным организациям свободно ввозить валюту в страну и вывозить ее из страны для проведения операций?

vii. Свобода передвижения международных субъектов, оказывающих помощь, во время работы по реагированию на бедствие

- a. Предоставляют ли национальные законы, политики и планы утвержденным международным организациям, оказывающим помощь, свободу доступа к людям, пострадавшим от стихийных бедствий?

viii. Охрана и безопасность международных субъектов, оказывающих помощь

- a. Позволяют ли национальное законодательство обеспечить безопасность и охрану субъектов, оказывающих международную помощь?
- b. Имеется ли конкретное отечественное учреждение, обеспечивающее охрану и безопасность персонала, работающего по оказанию помощи, помещений, транспорта, оборудования и товаров?

ix. Дополнительные механизмы, способствующие оказанию международной помощи в условиях бедствий

- a. Предусматривает ли национальное законодательство, политика или планы продление времени работы основных государственных учреждений/услуг (таких как таможенная инспекция, иммиграционная служба, управление доками и аэропортами), необходимых для оказания международной помощи?
- b. Предусматривают ли национальное законодательство, политики или планы бесплатные или льготные условия для организаций, участвующих в оказании помощи и услуг по восстановлению на начальном этапе, таких как: перевозка внутри страны (в том числе национальными авиакомпаниями), использование зданий и земли, использование грузового оборудования и поддержка при погрузке/разгрузке?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Авиационные/морские перевозки

Таможенная служба

Телекоммуникации

Здравоохранение/медикаменты

Продовольственная безопасность

Карантин

Использование транспорта / автомобилей / страхование

Налогообложение

Иммиграция (и поездки внутри страны)

Осуществление профессиональных обязанностей (медики, врачи, инженеры, средний медицинский персонал, архитекторы и т.д.)

Регистрация благотворительных/некоммерческих организаций/корпораций

Налогообложение

Обеспечение безопасности

Также изучить Руководство параграфы 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23 и 24.

6. Установлены ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны стандарты качества для деятельности международных организаций, оказывающих содействие?

При проведении крупных международных операций реагирования вопросы, связанные с качеством предоставляемой помощи, возникают нередко и могут серьезно помешать гуманитарным усилиям. К ним относятся массовые, но несоординированные пожертвования предметов первой необходимости. Несмотря на то, что зачастую пожертвования оказывают государства, организации, группы и/или отдельные лица из лучших побуждений, прибытие в страну, пострадавшую от стихийного бедствия, предметов первой необходимости, не соответствующих установленным потребностям и международным стандартам качества (включая нестандартные предметы и неправильную упаковку), может привести к перегруженности аэропортов и пунктов въезда, задерживая распределение товаров первой необходимости и качественной помощи, необходимой для оказания чрезвычайной помощи.

Зачастую спонтанно-собравшиеся организации, группы и/или отдельные лица прибывают в районы после бедствий совершенно неподготовленными. Они не обладают достаточным опытом, часто не знакомы с установленными механизмами координации и не имеют опыта работы в международных чрезвычайных ситуациях, что создает серьезные проблемы и влияет на эффективность и качество оказания гуманитарной помощи. Отсутствие координации создает проблемы для органов власти, которые не всегда точно знают, кто проводит деятельность в их стране. Это может затруднить выполнение ими руководящей роли при обеспечении реагирования на чрезвычайные ситуации, а также негативно повлиять на работу других квалифицированных международных субъектов, пытающихся выполнять свою работу в соответствии с установленными механизмами координации.

Таким образом, в рамках данного вопроса предлагается пересмотреть существующие национальные механизмы для обеспечения соответствия деятельности международных субъектов международным стандартам качества и внутреннему законодательству, применения основных гуманитарных принципов гуманности, нейтральности и беспристрастности, а также наличия технических знаний и реальными возможностями для выполнения предлагаемого вида работы (например, наличие квалифицированного персонала с соответствующими навыками, опытом и т.д.). Соблюдение этих минимальных стандартов должно служить основанием для получения права на юридические льготы, о которых говорится в вопросе 7 ниже.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

A. Опорные подвопросы:

i. Предусматривают ли национальные законы и правила страны минимальные стандарты в гуманитарной деятельности/деятельности по скорейшему восстановлению?

- a. Соблюдают ли оказывающие помощь субъекты и их персонал внутреннее законодательство страны и соответствующее международное право?
- b. Координируют ли они свои действия с национальными властями и другими оказывающими помощь субъектами?
- c. Относятся ли субъекты, оказывающие помощь, с уважением к человеческому достоинству людей, пострадавших в результате бедствия?

ii. Обеспечено ли оказание помощи в условиях бедствия и помощи на начальном этапе восстановлении в соответствии с принципами гуманности, нейтральности и беспристрастности?

iii. Существуют ли минимальные стандарты, установленные в соответствии с вашим законодательством и нормативными актами в соответствии с международными стандартами качества?

- a. Учитываются ли при оказании поддержки особые потребности уязвимых групп и адекватна ли оказываемая поддержка выявленным потребностям?

- b. Насколько компетентен и адекватно подготовлен персонал для оказания поддержки и насколько прозрачны методы его работы?
- c. Обеспечивается ли учет культурных, социальных и религиозных обычаев и традиций при оказании поддержки, обеспечено ли надлежащее участие людей, затронутых бедствием?
- d. Осуществляется ли поддержка таким образом с учетом необходимости минимизации негативного воздействия на местное сообщество, экономику, рынки труда, цели развития и окружающую среду?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Международные организации

Некоммерческие организации

Продовольственная безопасность

Медикаменты/вещества, подлежащие контролю

Карантин

Также изучить Руководство параграфы 4, 5, 6 и 9.

7. Устанавливают ли законы и нормативные акты вашей страны квалификационные требования к субъектам, оказывающим международную помощь, для получения юридических полномочий для ведения своей деятельности?

Упомянутые выше (в пятом вопросе) правовые льготы не могут быть предоставлены любому субъекту, желающему принять участие в операции по ликвидации последствий бедствия ввиду опасности злоупотребления или неправомерного использования таких льгот. Необходим механизм принятия решений, позволяющий государствам определять, каким организациям должны быть предоставлены правовые льготы. Право на получение правовых льгот должно определяться на основе соблюдения международными субъектами внутреннего законодательства, наличия у них адекватных технических компетенций и реальной возможности выполнять тот вид работы, который они предлагают выполнять. Их деятельность также должна соответствовать минимальным стандартам в области оказания помощи при гуманитарных катастрофах, а также они должны обеспечить соблюдение основополагающих гуманитарных принципов, такие как гуманность, нейтральность и беспристрастность (как подробно описано в вопросе 6 выше). В любом случае, требования, установленные государствами, должны быть узко определены, чтобы избежать ненужных административных препятствий, и не должны ограничивать независимость гуманитарных организаций, предоставляющих помощь.

В качестве субъектов, имеющих право на помощь, могут рассматриваться государства и межправительственные организации, чьи предложения уже одобрены Министерством иностранных дел, компоненты Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, оказывающие поддержку национальному обществу Красного Креста или Красного Полумесяца, а также иностранные или отечественные организации гражданского общества, одобренные национальными властями на основе их опыта и возможностей по оказанию помощи в случае бедствий. Рекомендуется включить

процедуры, определяющие квалификационные требования, в соответствующие законы и нормативные акты, касающиеся управления рисками бедствий или обеспечения защиты для гражданского населения проводить отбор или утверждение соответствующих субъектов в идеале до наступления крупного бедствия в целях экономии времени. Это, в свою очередь, может помочь преодолеть ситуации, когда в реагировании на бедствие участвует большое количество субъектов.

- i. Зависят ли правовые возможности (пункт пять выше), предоставляемые пострадавшим государством международным субъектам, от их компетентности и опыта, а также от соблюдения внутреннего законодательства и международных стандартов качества?
- ii. Были ли до возникновения бедствия определены те международные субъекты, которые будут иметь право на получение этих правовых льгот?
- iii. Имеется ли в стране обновленный перечень утвержденных организаций, оказывающих помощь?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Международные отношения

Международные организации

Неправительственные организации

Продовольственная безопасность

Медикаменте/вещества, подлежащие контролю

Карантин

Также изучить Руководство параграфы 13, 14, 15.

8. Предусматривают ли законодательство и нормативные акты вашей страны наличие специализированного подразделения для ускорения ввоза международной помощи при стихийных бедствиях?

В целях повышения качества координации и упрощения оказания международной помощи при стихийных бедствиях рекомендуется создать специализированное подразделение, способствующее ускорению поступления международной помощи при стихийных бедствиях. Такое подразделение может быть названо «единым центром» (или «группой единого окна по международному содействию (Swift)»). «Группа единого окна» — это специализированное подразделение в рамках Центра координации чрезвычайных ситуаций или другого органа, созданного для координации помощи в случае бедствий. Представители группы «единого окна» будут отвечать за обеспечение полной обработки и управления международной гуманитарной помощью, а также за консультирование и поддержку различных ответственных ведомств в аэропортах, морских портах и наземных пунктах пересечения границы в вопросах координации или содействия международному сотрудничеству. Мы были свидетелями применения таких механизмов в мегакатастрофах, произошедших за недавнее время, в том числе на Филиппинах после тайфуна Хайян в 2013 году и после землетрясения в Эквадоре в 2016 году.

Единый центр отвечает за консолидацию и ускорение административных процедур, касающихся въезда прибывающего международного персонала, товаров и оборудования международной помощи при стихийных бедствиях (пункт 5 выше). Кроме того, он может применять механизм контроля

посредством проведения отбора международных субъектов, имеющих право оказывать поддержку операциям реагирования, на основе установленных критериев качества (пункт семь выше). В состав «Группы единого окна» должны входить представители соответствующих министерств и ведомств, таких как министерства иностранных дел, финансов, внутренних дел, национальной безопасности, здравоохранения, иммиграции и др. В него также могут входить представители национальных вооруженных сил, гражданской обороны, Национального общества Красного Креста или Красного Полумесяца, представители местных органов власти и т.д.

Помимо «Группы одного окна» рекомендуется создать целевую группу по обеспечению готовности к оказанию международной помощи в случае бедствий, основной задачей которой будет повышение готовности и координации международной помощи в случае бедствий. Ее может возглавлять координатор, определенный в соответствии со вторым вопросом выше, и в ее состав могут входить субъекты, аналогичные тем, кто участвует в работе «Одного окна». В то время как Единое Окно является скорее оперативным средством координации, целевая группа будет служить для обеспечения разработки и внедрения процедур для управления международной помощью в случае бедствий в рамках этапа обеспечения готовности.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

A. Опорные вопросы:

- i. Определены ли в законодательстве какие-либо процедуры, обеспечивающие консолидированный подход «единого окна» к реагированию на международные бедствия?
- ii. Предусматривает ли ваше законодательство создание целевой группы по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, которая рассматривает вопросы, связанные с международной помощью?

B. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Международные отношения

См. также пункты 3(3), 8(2)(3) и часть V Руководства, а также статьи 13 и 14 Типового закона о координации и регулировании международной помощи при бедствиях и помощи в проведении первичных восстановительных работ.

9. Обеспечивают ли законодательство и нормативные акты вашей страны адекватный уровень прозрачности, гарантий и механизмов подотчетности для регулирования международной помощи при стихийных бедствиях и помощи на начальном этапе восстановления?

В ходе пересмотра или укрепления национальных законов о международном реагировании на стихийные бедствия, следует рассмотреть вопрос о том, существуют ли специальные процедуры или институты для предотвращения перенаправления, незаконного присвоения или мошенничества в отношении товаров (включая средства), предназначенных для оказания помощи при стихийных бедствиях и первоначального восстановления, и наделены ли конкретные министерства или ведомства четкими юридическими полномочиями по получению и распределению международного финансирования и пожертвований, предоставленных правительству в рамках реагирования, а также по осуществлению мониторинга и надзора.

Как уже упоминалось в седьмом вопросе данного Контрольного перечня, важно обеспечить соответствие международной помощи в случае бедствий минимальным международным стандартам

и наличие мер подотчетности за оказание и поведение одобренной помощи международных субъектов. Это включает в себя рассмотрение вопроса о том, предусматривает ли законодательство вашей страны минимальные стандарты в области оказания помощи при бедствиях или раннего восстановления, и существует ли механизм обеспечения соблюдения этих стандартов.

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

А. Опорные вопросы

- i. Существуют ли специальные процедуры для защиты от перенаправления, незаконного присвоения или мошенничества в отношении иностранных товаров/средств для оказания помощи в случае бедствий и раннего восстановления?
- ii. Имеются ли четкие юридические полномочия для конкретного министерства/департамента получать и распределять международные пожертвования, предоставленные правительству, а также осуществлять мониторинг и надзор?
- iii. Существует ли механизм лишения права на получение законных средств от международных организаций в случае нарушения действующих стандартов качества (как подробно описано в вопросе 6 выше)?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Международные отношения

См. также пункты 3,4,5 и 6 Руководства МПКР

10. Описаны ли в законодательстве и нормативных актах вашей страны процедуры оказания международной помощи в случае бедствий, когда помощь направляется из вашей страны и следует через нее?

Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующее:

А. Опорные вопросы:

- i. **Предусмотрено ли законодательством вашей страны возможности транзита или отправки международной помощи при стихийных бедствиях:**
 - a. Сокращение любых ограничений на транзит для персонала, оказывающего помощь (например, выездные визы)
 - b. Снижение ограничений на импорт/экспорт, пошлин или сборов на товары и оборудование для оказания помощи (например, телекоммуникации, транспортные средства, продукты питания, медикаменты)?
 - c. Снижение требований к досмотру транзитных товаров и оборудования?

В. Изучить имеющееся законодательство и нормативные акты в следующих областях:

Управление рисками стихийных бедствий/Управление чрезвычайными ситуациями/Защита гражданского населения

Таможенный и пограничный контроль

Иммиграционная политика

Также изучить Руководство параграфы 16(2), 17(1) (b и 19 (3).

Дальнейшие действия

Правовая база всегда будет отражать условия конкретной страны и период, в который она была разработана - и ни одна правовая база не является совершенной. Контрольный список призван служить минимальным руководством для государств по выявлению сильных сторон и пробелов в их правовой базе для оказания международной помощи в случае бедствий, а также побуждать к действиям и прогрессу в направлении ее улучшения. Независимо от того, будет ли он использоваться самостоятельно или в сочетании с более подробными инструментами, такими как Руководящие принципы и Типовой закон, мы надеемся, что это краткое руководство станет полезной основой для дальнейшего обсуждения и конкретных действий.

Важно помнить, что наличие законодательной базы само по себе не может привести к изменениям - не менее, если не более важным является эффективная реализация и распространение этой законодательной базы. Пострадавшее государство должно также предпринять шаги для обеспечения того, чтобы наиболее актуальное законодательство было доведено до сведения других государств и международных субъектов, оказывающих помощь на начальном этапе операций по оказанию помощи. Это, в свою очередь, может помочь обеспечить, чтобы все вовлеченные субъекты, как национальные, так и международные, знали и понимали свои роли и обязанности, а также применяли действующие законы и процедуры, чтобы международная помощь дошла до сообществ и отдельных лиц, которые в ней больше всего нуждаются.

Дополнительная информация и поддержка

Дополнительная информация, инструменты, отчеты и обновления по Контрольному списку, Руководству и Типовому закону представлены на сайте www.ifrc.org/dl.

В случае возникновения вопросов или запросов на предоставление технической помощи свяжитесь с командой Программы МФОККиКП по вопросам права при стихийных бедствиях по адресу disaster.law@ifrc.org.