



Руководство по укреплению вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения через нормативно-правовую базу

1. Назначение и сфера применения данного руководства

Данный документ является руководством для [национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца \(НОКК/КП\)](#) по укреплению вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения за счет совершенствования законодательства, политики, стратегий, планов и соглашений для эффективного выполнения гуманитарной миссии НОКК/КП и дополнения деятельности государственных органов в сфере здравоохранения. Данный документ основан на [Политике Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца \(МФОККиКП\) в сфере здравоохранения](#), принятой на 24-й сессии Генеральной Ассамблеи МФОККиКП (23-25 октября 2024 г.), на [Резолюции 2](#) («Решение проблем психического здоровья и психосоциальных потребностей людей, пострадавших от вооруженных конфликтов, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций») и [Резолюции 3](#) («Время действовать: комплексные меры борьбы с эпидемиями и пандемиями») Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца 2019 г. Следует отметить, что, хотя в данном документе особое внимание уделяется вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения, вспомогательная роль НОКК/КП – это более широкое понятие и соответствующий статус, который дает преимущества НОКК/КП во всех областях их деятельности.

2. Вспомогательная роль НОКК/КП и ее правовая основа

2.1. Понимание вспомогательной роли

Вспомогательная роль НОКК/КП является неотъемлемой частью статуса НОКК/КП и предполагает, что НОКК/КП призваны оказывать поддержку государственным органам, заменяя или дополняя государственные гуманитарные службы, сохраняя при этом свою автономию и действуя в соответствии с Основопологающими принципами Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. По этой причине **НОКК/КП обязаны рассматривать запросы на гуманитарные мероприятия от органов власти, а органы власти должны всегда признавать независимость НОКК/КП и воздерживаться от направления запросов, нарушающих Основопологающие принципы Движения.**¹ Вспомогательная роль НОКК/КП часто охватывает разнообразный спектр мероприятий по разным направлениям деятельности, как в чрезвычайных ситуациях, так и вне чрезвычайных ситуаций, а также во время вооруженных конфликтов и во время мира.² Вспомогательная роль НОКК/КП определяется как:

*«конкретные и особые партнерские отношения, влекущие за собой взаимную ответственность и выгоды и основанные на международном и национальном праве, в котором национальные органы государственной власти и НОКК/КП согласуют области, в которых НОКК/КП дополняет или заменяет государственные гуманитарные услуги [...]»*³

Данная уникальная вспомогательная роль НОКК/КП позволяет им влиять на процессы принятия решений, принося свои компетенции в правовую сферу, а также может обеспечить им доступ к правовым механизмам, необходимым для эффективного и результативного осуществления их гуманитарной деятельности.

2.2. Правовая основа деятельности НОКК/КП

Правовая основа деятельности НОКК/КП включает несколько международных и национальных законов и инструментов, в т. ч. Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним, [Устав Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца](#), резолюции Международных Конференций Красного Креста и Красного Полумесяца, законы о Красном Кресте и Красном Полумесяце и законы в сфере гуманитарной деятельности.

¹ Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятый на 25-й Международной конференции Красного Креста в 1986 г. (с изменениями, внесенными в 1995 и 2006 гг.), статья 2 (4)

² Рамочная программа МФОККиКП в сфере здравоохранения 2030 г., страница 25

³ Резолюция 2, 30-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, 2007 г.

Вспомогательная роль НОКК/КП является постоянной и, как правило, закрепляется в законе о НОКК/КП, который обычно служит основным правовым документом, определяющим деятельность НОКК/КП. В таком законе правительство официально признает НОКК/КП в качестве добровольной организации по оказанию помощи, выполняющей вспомогательную роль по отношению к государственным органам в гуманитарной сфере. Следует отметить, что в целях настоящего руководства данные инструменты будут называться «законами о КК/КП», но они также могут называться указами или постановлениями, в зависимости от конкретной правовой системы страны.

Законы о КК/КП обычно являются правовым инструментом, который:

- учреждает НОКК/КП;
- признает вспомогательную роль НОКК/КП;
- определяет организационно-правовую форму, обязанности и ключевые виды деятельности НОКК/КП;
- закрепляет основополагающие принципы Движения и защиту его эмблемы.

Кроме того, законы о КК/КП могут наделять НОКК/КП особыми правами или правовыми возможностями, такими как налоговые льготы, защита добровольцев и гуманитарный доступ для поддержки их гуманитарной деятельности. Следует отметить, что **законы о КК/КП разграничивают НОКК/КП и неправительственные организации**, которые обычно регистрируются, а не учреждаются законом. Вспомогательная роль НОКК/КП может также определяться посредством законов, политики, планов и соглашений в различных направлениях гуманитарной деятельности, по которым осуществляет деятельность НОКК/КП. Такие направления гуманитарной деятельности зависят от условий и связаны со спецификой деятельности конкретного НОКК/КП и гуманитарными потребностями в стране, а также могут включать такие направления деятельности, как здравоохранение, управление рисками бедствий, образование, гражданско-военные отношения и миграция.

Законы в сфере гуманитарной деятельности важны для содействия и укрепления вспомогательной роли НОКК/КП по отношению к государственным органам в гуманитарной сфере, поскольку они могут:

- определять конкретные функции и обязанности НОКК/КП;
- определять их членство в ключевых органах, принимающих решения и осуществляющих координацию деятельности, что позволяет НОКК/КП отстаивать интересы наиболее уязвимых групп;
- предоставлять НОКК/КП правовые возможности в ключевых областях их деятельности, таких как здравоохранение;
- определять ожидания государственных органов, обеспечивая участие в долгосрочном планировании.

Кроме того, в кризисных ситуациях, например в чрезвычайных ситуациях в сфере здравоохранения, правительства могут принимать **чрезвычайные указы**. Прямое упоминание НОКК/КП в чрезвычайных указах может помочь предотвратить практические затруднения, связанные с ограничениями, включением в категорию «основных услуг жизнеобеспечения» или «работников передовой линии», а также с возможностью НОКК/КП осуществлять свою деятельность.

Наконец, **Меморандумы о взаимопонимании (Меморандумы)** между НОКК/КП, национальными Министерствами здравоохранения и другими министерствами, участвующими в гуманитарных операциях, формализуют и укрепляют их партнерство. Такие соглашения имеют ключевое значение для укрепления сотрудничества между НОКК/КП и соответствующими государственными органами, а также действуют в соответствии с основополагающими принципами Движения. Следует отметить, что Меморандумы могут быть подписаны как на определенный, так и на неопределенный срок, в зависимости от потребностей и договоренностей сторон. Если они заключаются на определенный срок или для реализации конкретной инициативы, может потребоваться их пересмотр и актуализация.

2.3. Вспомогательная роль НОКК/КП в сфере здравоохранения

[Политика в сфере здравоохранения](#) МФОККиКП «подтверждает глубокую приверженность НОКК/КП и МФОККиКП проведению широкого спектра мероприятий в сфере здравоохранения для наиболее малообеспеченных и уязвимых групп населения посредством доступа к сообществам и добровольной работы. Она опирается на обширный опыт расширения прав и возможностей сообществ и признает растущую

необходимость повышения жизнестойкости, содействия здоровью и благополучию, предотвращения вспышек заболеваний и решения проблем здравоохранения».

Несмотря на то что здравоохранение является важнейшей общественной услугой жизнеобеспечения, основная ответственность за которую лежит на государственных органах, многие НОКК/КП в рамках своей вспомогательной роли предоставляют услуги в сфере здравоохранения, а также водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ), и тем самым способствуют укреплению системы здравоохранения страны. Истоки вспомогательной роли НОКК/КП восходят к созданию НОКК/КП с целью оказания медицинской помощи раненым в бою в поддержку государственных армейских медицинских служб. Со временем эта роль развивалась и расширялась, охватив как здравоохранение, так и другие сферы деятельности.

Как указано в [Рамочной программе МФОККиКП в сфере здравоохранения до 2030 г.](#), НОКК/КП имеют все возможности позиционировать себя в качестве надежных и устойчивых партнеров по реализации проектов наряду с государственными органами, системой ООН, местными и международными неправительственными организациями (НПО), гражданским обществом и другими субъектами в деле обеспечения каждому человеку во всем мире качественного доступа к услугам здравоохранения и безопасного водоснабжения.⁴ Для многих НОКК/КП долгосрочные программы в сфере здравоохранения часто формируют основу их устойчивого присутствия в сообществах и их способности быстро и эффективно реагировать в чрезвычайных ситуациях. Именно это постоянное присутствие обеспечивает доверие и глубокое понимание рисков, уязвимостей и неравенства в сфере здравоохранения в сообществах.⁵

НОКК/КП оказывают широкий спектр услуг в сфере здравоохранения на протяжении всего периода работы, включая пропаганду здорового образа жизни, профилактику, диагностику, лечение, реабилитацию и паллиативную помощь, как в гуманитарных программах, так и в программах развития. Хотя мероприятия в сфере здравоохранения, проводимые НОКК/КП, могут различаться в зависимости от страны, существуют некоторые устойчивые приоритетные области, такие как:

- профилактика заболеваний и пропаганда здорового образа жизни;
- оказание услуг в сфере здравоохранения ВСГ;
- обеспечение готовности и реагирование на чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения и ВСГ;
- обеспечение готовности и реагирование на пандемии/эпидемии;
- гуманитарная дипломатия в сфере здравоохранения и ВСГ.

Эти приоритетные области включают в себя, в том числе, следующие виды мероприятий:

- Регулярные мероприятия в сфере здравоохранения и ВСГ:
 - обучение оказанию первой помощи;
 - пропаганда здорового образа жизни и профилактика заболеваний (как инфекционных, так и неинфекционных);
 - комплексное ведение случаев заболеваемости на уровне сообщества;
 - услуги в области ВСГ (например, долгосрочные программы по водоснабжению и санитарии, утилизация твердых бытовых отходов, гигиена во время менструации);
 - иммунизация;
 - мероприятия, касающиеся сексуального и репродуктивного здоровья;
 - мероприятия, касающиеся психического здоровья и психосоциальной поддержки;
 - эпидемиологический надзор на уровне сообществ;
 - снижение вреда от употребления наркотиков;
 - помощь пожилым людям, инвалидам, заключенным, сиротам, вдовам и мигрантам;
 - донорство крови;
 - профессиональные медицинские услуги (например, в больницах, первичных медико-санитарных учреждениях, медицинских училищах);
 - гуманитарная дипломатия в целях обеспечения доступа к качественным услугам, особенно для наиболее уязвимых групп населения.
- Мероприятия в сфере здравоохранения и ВСГ в чрезвычайных ситуациях:
 - услуги скорой помощи;

⁴ [Рамочная программа МФОККиК в сфере здравоохранения до 2030 г.](#), стр. 15.

⁵ [Рамочная программа МФОККиК в сфере здравоохранения до 2030 г.](#), стр. 17.

- услуги ВСГ в чрезвычайных ситуациях;
- медицинская помощь в условиях катастроф и кризисов;
- мероприятия, касающиеся психического здоровья и психосоциальной поддержки, в чрезвычайных ситуациях;
- оказание медицинских услуг в пунктах гуманитарной помощи;
- обеспечение готовности и реагирование на эпидемии;
- информирование о рисках и вовлечение сообществ, механизмы обратной связи во время чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения;
- активный эпидемиологический надзор на уровне сообществ, отслеживание эпидемиологических контактов;
- кампании по вакцинации в чрезвычайных ситуациях;
- работа с телами погибших или безопасные и достойные похороны.

2.4. Примеры передового опыта

В данном разделе представлено несколько примеров законов, планов, политики и соглашений, которые позволили НОКК/КП осуществить свою вспомогательную роль для удовлетворения потребностей в сфере здравоохранения и формализовать взаимодействие с государственными органами. Дополнительные примеры представлены в документах МФОККиКП, посвященных вспомогательной роли НОКК/КП, с помощью которых можно лучше понять, как вспомогательная роль НОКК/КП отражена в правовых и политических механизмах, а также в исследовании [«Вспомогательная роль НОКК/КП в сфере здравоохранения согласно законодательству и политике: обзор по отдельным странам Африки и Южной Азии»](#), которое выявило общие тенденции в осуществлении вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения.

Регион	НОКК/КП	Пример передового опыта
Африка	Красный Крест Уганды	Национальная политика Уганды по экстренной медицинской помощи (EMS Policy) 2021 г., которая служит руководством для доврачебной помощи, систем экстренной связи и диспетчеризации, а также помощи в острых критических ситуациях в больницах, определяет Красный Крест Уганды (ККУ) в качестве ключевой организации, действующей в сфере здравоохранения. ККУ также внес значительный вклад в разработку Национального плана действий по охране здоровья на 2019–2023 гг., в котором ККУ признается в качестве одного из ключевых партнеров по информированию о рисках в стране, а также одной из организаций, ответственных за готовность и реагирование на радиационные инциденты и ядерные аварии. В 2019 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между ККУ и Министерством здравоохранения сроком на 5 лет в целях укрепления их сотрудничества и определения роли ККУ в качестве организации, которая реагирует первой в случае чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения, наводнений, оползней, дорожно-транспортных происшествий и любых других видов катастроф. В настоящее время данный Меморандум подлежит пересмотру или обновлению.
	Красный Крест Гвинеи	В Гвинее Национальный план обеспечения готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации 2022 г. определяет Красный Крест Гвинеи (ККГ) в качестве ключевого партнера в сфере здравоохранения, и в частности в управлении рисками эпидемий, который осуществляет такие виды деятельности, как оценка потребностей, реализация профилактических и защитных мер, эпидемиологический надзор, предоставление экстренных медицинских услуг и организация вакцинации.
	Красный Крест Демократической Республики Конго	В Демократической Республике Конго (ДРК), основным документом, определяющим общий порядок управления бедствиями и чрезвычайными ситуациями, является План действий при чрезвычайных ситуациях от 2012 г., который признает эпидемии одной из основных угроз для страны, обозначает роль Красного Креста ДРК (КК ДРК) в провинциальных и местных службах, медицинских услугах, снабжении и хранении запасов, профилактических мероприятиях и др.

		Роль КК ДРК в управлении рисками эпидемий также была закреплена в Национальном плане по обеспечению готовности и реагирования на эпидемию вируса Эбола 2014 г., включая такие мероприятия, как ВСГ, эвакуация, транспортировка пациентов в больницу, эпидемиологический надзор, а также безопасные и достойные похороны. В соответствии с этим планом КК ДРК также разработал ряд внутренних документов по управлению чрезвычайными ситуациями в сфере здравоохранения.
Америка	Красный Крест Коста-Рики	Красный Крест Коста-Рики (КККР) играет важную роль в сфере здравоохранения, прежде всего в оказании доврачебной помощи в чрезвычайных ситуациях. Организация также активно участвует в комплексной работе по предотвращению самоубийств. Благодаря такой позиции Красный Крест Коста-Рики включен в Национальную систему реагирования на чрезвычайные ситуации, в рамках которой ему переданы определенные роли, функции и обязанности по координации действий. Кроме того, во время кризиса, вызванного COVID-19, КККР выполнял свою вспомогательную роль благодаря признанию его в качестве организации первой помощи в указах о чрезвычайных ситуациях. Следующие примеры отражают, как отраслевые законы позволили КККР использовать свою вспомогательную роль в здравоохранении посредством официального признания: ○ Национальная система реагирования на чрезвычайные ситуации регулируется Законом № 7566, измененным в соответствии с Законом № 9547. Согласно статье 4, Красный Крест Коста-Рики включен в Координационную комиссию системы экстренной помощи 911. ○ Статья 3 Указа № 40881-S от 2018 г. определяет КККР в качестве ключевой организации по предотвращению самоубийств и оказанию помощи людям после попыток самоубийства. ○ В период пандемии COVID-19 правительство Коста-Рики объявило в стране чрезвычайное положение, издав Исполнительный указ № 42227-MP-S. Согласно статье 2 данного указа, КККР прямо обозначен в качестве ключевой организации первой помощи, осуществляющей мероприятия по сдерживанию и контролю вспышки, улучшению медицинских услуг и защите медицинского персонала и персонала служб первой помощи.
	Эквадорский Красный Крест	Устав Эквадорского Красного Креста (ЭКК), принятый в 2016 г. во взаимодействии с Министерством здравоохранения, в статье 8 закрепляет задачи НОКК/КП в сфере здравоохранения, включая обеспечение защиты, оказание доврачебной помощи, поддержку пострадавших от бедствий и других чрезвычайных ситуаций, аварий, социальных конфликтов и эпидемий. Учитывая вышеизложенное, согласно статье 7.8 Органического закона о Национальной системе здравоохранения, утвержденного в сентябре 2002 г. Законом № 2002-80, ЭКК считается частью Национальной системы здравоохранения. Кроме того, статья 26.8 Положений к Органическому закону о Национальной системе здравоохранения, утвержденных в январе 2003 г. Исполнительным указом № 3611, устанавливает, что ЭКК входит в состав Пленума Национального совета здравоохранения, который является высшим национальным органом по вопросам здравоохранения. ЭКК также является частью Национального совета по чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения, действующего на национальном и субнациональном уровнях, как предусмотрено Министерским приказом № 2147 от 1989 г. ЭКК также осуществляет деятельность в сфере здравоохранения в соответствии с рядом отраслевых нормативных актов. К таким мероприятиям относятся обеспечение общего и репродуктивного здоровья, профилактика инфекционных заболеваний, укрепление общественного здоровья, санитарно-просветительская работа и развитие донорства крови. В 2020 г. ЭКК подписал двухлетнее соглашение о сотрудничестве с Министерством здравоохранения в рамках Национальной программы по переливанию крови.

Азиатско-Тихоокеанский регион	Красный Полумесяц Бангладеш	Закон о Красном Полумесяце Бангладеш (КПБ) 1973 г. признает КПБ в качестве вспомогательного органа по отношению к органам государственной власти (раздел 4.1). В Приложении 1 (статья 5) закона определяется широкий спектр мероприятий, связанных со здравоохранением, в которых участвует КПБ, включая управление учреждениями здравоохранения, материнства и детства, обучение медсестер и оказание первой помощи, предоставление услуг скорой помощи и оказание помощи в случае бедствий и эпидемий. Этот закон служит хорошим примером того, как законы о КК/КП могут определять вспомогательную роль НОКК/КП в здравоохранении. Однако следует отметить, что этот закон был принят в 1973 г. и, возможно, не полностью отражает текущую деятельность КПБ, так как она могла измениться с течением времени.
	Красный Крест Фиджи	В 2023 г. Красный Крест Фиджи (ККФ) подписал Меморандум о взаимопонимании с Министерством здравоохранения и медицинского обслуживания , направленный на укрепление сотрудничества в целях продвижения и привлечения добровольных доноров крови по всей стране. Этот документ стал значительным достижением в формализации совместных усилий по обеспечению достаточного и безопасного запаса крови на Фиджи, что имеет критическое значение для спасения жизней и устойчивого функционирования системы здравоохранения. Данный Меморандум служит подтверждением приверженности ККФ и Министерства здравоохранения тесному сотрудничеству для повышения осведомленности о важности добровольного донорства крови, увеличения числа доноров крови и улучшения общих услуг по переливанию крови в стране. ⁶
Европа и Центральная Азия	Финский Красный Крест	Правовая основа деятельности Финского Красного Креста (ФКК) включает Закон о Финском Красном Кресте № 238/2000 и Президентский указ № 827/2017. Закон учреждает ФКК, а указ определяет его функции, организацию и структуру, включая ряд положений, которые определяют роль ФКК в сфере здравоохранения. Эти положения включают защиту жизни и здоровья в любых обстоятельствах; поддержание и укрепление готовности к оказанию помощи и участие в гуманитарной деятельности; вклад в развитие сферы здравоохранения, благополучия, безопасности и добровольческой деятельности по спасению жизней; реализацию необходимых социальных и медицинских услуг; участие в мероприятиях по оказанию первой помощи и обучении соответствующим навыкам, организацию службы переливания крови и осуществление информационно-коммуникационной деятельности.
	Красный Полумесяц Кыргызстана	Красный Полумесяц Кыргызстана (КПК) подписал ряд соглашений с соответствующими министерствами для определения вспомогательной роли и обязанностей КПК, включая Министерство здравоохранения. Например, в 2023 г. КПК подписал Меморандум о взаимопонимании с Республиканским центром профилактики и контроля особо опасных карантинных инфекций , техническим агентством при Министерстве здравоохранения, с целью укрепления сотрудничества в области профилактики и контроля инфекций между двумя организациями. Это соглашение включает участие в мероприятиях, направленных на профилактику инфекционных и неинфекционных заболеваний среди уязвимых групп населения; предоставление обучения для повышения квалификации персонала медицинских и социальных Учреждений

⁶ Общество Красного Креста Фиджи, портал новостей [онлайн]. Доступно по адресу: <https://fjiredcross.org/latest-updates/news/memorandum-of-understanding-signed-between-fiji-red-cross-society-and-the-ministry-of-health-medical-services-to-promote-blood-donation/>

		КПК в области профилактики и контроля инфекций, а также утилизации медицинских отходов; техническую поддержку медицинских и социальных учреждений КПК в разработке их политики в области профилактики и контроля инфекций; эпидемиологический надзор за внутрибольничными инфекциями в медицинских и социальных учреждениях КПК; совместный мониторинг и оценку в области профилактики и контроля инфекций в медицинских и социальных учреждениях КПК для предоставления рекомендаций по совершенствованию.
Ближний Восток и Северная Африка	Красный Полумесяц Йемена	Общество Красного Полумесяца Йемена (КПЙ) занимает признанные позиции в Йемене и участвует в реализации текущих программ в сфере здравоохранения, ВСГ, продовольственной безопасности, обеспечения готовности к бедствиям и снижения рисков. Поскольку ситуация в сфере здравоохранения в Йемене ухудшается в связи с вооруженным конфликтом, продолжающимся с 2015 г., КПЙ играет жизненно важную роль в этой области. Будучи вспомогательной организацией по отношению к органам государственной власти, КПЙ предложил идею стратегического партнерства и подписал Меморандумы о взаимопонимании с различными министерствами и органами власти , включая Министерство здравоохранения и народонаселения, Управление гражданской авиации и Министерство образования.

3. Укрепление взаимодействия по вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения через законодательство и политику

3.1. Адвокация вспомогательной роли НОКК/КП

Роль НОКК/КП заключается как в адвокации перед органами власти вспомогательной роли НОКК/КП для осуществления роли НОКК/КП в сфере здравоохранения, так и в регулярном расширении собственных обязанностей в качестве вспомогательной организации по отношению к государственным органам, обеспечивая доступ к услугам, безопасность, поощряя добровольчество и участие сообществ, а также решая непризнанные и иногда игнорируемые вопросы. Несмотря на свою вспомогательную роль, в ряде стран НОКК/КП реализуют программы в сфере здравоохранения и ВСГ в относительной изоляции от национальных стратегий и программ в этих областях. [Рамочная программа МФОККиКП в сфере здравоохранения до 2030 г.](#) содержит призыв к (i) более активному участию НОКК/КП в диалоге с соответствующими министерствами и местными органами власти; (ii) интеграции деятельности и программ НОКК/КП в сфере здравоохранения и ВСГ в национальные или отраслевые стратегии (например, стратегии по человеческим ресурсам для здравоохранения); (iii) более масштабному участию НОКК/КП в политических, технических и финансовых платформах, касающихся здравоохранения и ВСГ.⁷

Взаимодействие с государственными органами может осуществляться, например, во время разработки национальных законов, политики, стратегий, планов или руководств, связанных со здравоохранением или ВСГ; на ежегодных или полугодовых плановых встречах; или при составлении планов реагирования, планов на случай непредвиденных обстоятельств или протоколов ранних действий. Подготовка к [Уставным собраниям Красного Креста и Красного Полумесяца](#) также является подходящей возможностью для адвокации и укрепления вспомогательной роли НОКК/КП через законодательство и политику.

НОКК/КП могут следовать приведенным ниже шагам, чтобы понять и определить свою вспомогательную роль в сфере здравоохранения, а также подготовиться к взаимодействию с государственными органами в сфере здравоохранения в отношении вспомогательной роли НОКК/КП, в частности в контексте законодательства и политики. Эти шаги взяты из [Руководства НОКК/КП по поддержке реформы законодательства и политики в отношении бедствий](#), опубликованного МФОККиКП в 2024 г.

⁷ Рамочная программа МФОККиКП в сфере здравоохранения до 2030 г., стр. 23.

3.2. Шесть ключевых шагов по укреплению взаимодействия в рамках вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения

Во многих случаях НОКК/КП уже имеют широкое понимание своей вспомогательной роли в сфере здравоохранения и по другим направлениям гуманитарной деятельности. Однако другие заинтересованные стороны часто не в полной мере осознают значение вспомогательной роли НОКК/КП, и законодательная или политическая поддержка этой роли остается недостаточной. Четко сформулированная и надлежащим образом закреплённая вспомогательная роль способствует созданию благоприятной среды для НОКК/КП, обеспечивает условия для постоянного диалога с государственными органами, направленного на взаимодополняемость действий, координацию и совместное планирование, а также укрепляет потенциал НОКК/КП как ценного, честного и надежного партнера по гуманитарным вопросам и развитию в сфере здравоохранения.

Следует учитывать, что рекомендации и советы, представленные в данном разделе, являются обобщенными и должны быть адаптированы к конкретным условиям каждой страны.

Кроме того, НОКК/КП рекомендуется регулярно пересматривать, отслеживать и актуализировать свои действия и их результаты в соответствии с ключевыми шагами, изложенными ниже. Это позволит системно укреплять взаимодействие в рамках вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения, учитывая внутренние и внешние изменения и адаптируясь к ним.

Шаг 1. Создание в вашем НОКК/КП рабочей группы по адвокации вспомогательной роли

Рекомендуется определить и назначить контактное лицо и (или) рабочую группу по вопросам здравоохранения в вашем НОКК/КП в целях адвокации и управления усилиями по адвокации вспомогательной роли НОКК/КП, а также для разработки надежной стратегии адвокации. Такая группа может быть создана как временный механизм или как часть более широкой структуры в вашем НОКК/КП. Важно, чтобы у рабочей группы были четко определены цели, структура, руководство, функции и обязанности.

Рабочая группа по вопросам здравоохранения также может отвечать за сбор данных, оценку воздействия и документирование действий, включая количественные и качественные доказательства, необходимые для подкрепления обоснованных усилий по адвокации и мероприятий по сбору средств. Это можно сделать посредством внедрения механизмов мониторинга, оценки и отчетности что позволит отслеживать результаты, охват и влияние деятельности вашего НОКК/КП в сфере здравоохранения. Собранная информация об успешной деятельности также может служить источником вдохновения для других НОКК/КП.

Шаг 2. Разработка стратегии адвокации

Разработка стратегии адвокации может обеспечить практическую дорожную карту для достижения целей адвокации НОКК/КП. [Инструментарий МФОККиКП по адвокации через законодательство](#) содержит руководство по разработке стратегии адвокации.⁸ Стратегия адвокации должна давать ответы на следующие вопросы:

- Определение понятия «адвокация»: что для вашего НОКК/КП означает адвокация? Как она связана со вспомогательной ролью НОКК/КП?
- Выберите и определите направление и цели адвокации: какой конкретный вопрос ваше НОКК/КП хочет отстаивать и почему?
- Проанализируйте внешнюю среду: в каком внешнем контексте действует ваше НОКК/КП? Как происходят изменения в НОКК/КП? Кто обладает полномочиями по вопросам адвокации?
- Определите целевую аудиторию адвокации: кто является основной целевой аудиторией ваших усилий? Как охватить целевую аудиторию? Кто оказывает влияние на эту аудиторию? С какими партнерами, союзниками или коалициями вы могли бы работать, чтобы охватить целевую аудиторию?
- Определите доказательную базу для адвокации: какие доказательства уже имеются или могут быть получены для поддержки адвокации? Какие доказательства необходимы для поддержки адвокации?

⁸ Дополнительные рекомендации, относящиеся к этому разделу, можно найти в следующих разделах [Руководства для фасилитаторов, использующих Инструментарий МФОККиКП по адвокации через законодательство](#) : Модуль 2. Определение проблемы. Модуль 5. Подготовка посылов адвокации. Модуль 10. Теория изменений, а также в раздаточном материале на тему удачных и неудачных посылов адвокации.

- Разработайте основные послы вашей адвокации: какие идеи вы хотите донести до целевой аудитории?
- Оцените надежность и риски: насколько устойчиво положение вашего НОКК/КП и что обеспечивает его легитимность в данном вопросе? Какие риски могут возникнуть при реализации стратегии адвокации?

Шаг 3. Картирование законодательной базы и документов, определяющих политику

Для выполнения вспомогательной роли и полномочий в гуманитарной сфере, а также в сфере здравоохранения, НОКК/КП необходима прочная правовая база. Она включает положения, регулирующие деятельность в сфере здравоохранения, правовые механизмы, к которым может прибегать НОКК/КП, а также вопросы его представительства и участия в ключевых органах, принимающих решения. Проведение исследований правовой базы и документов, определяющих политику в сфере здравоохранения, до начала взаимодействия с государственными органами имеет ключевое значение, поскольку помогает НОКК/КП выявить и определить приоритетные области для улучшения, а также повысить целесообразность усилий по адвокации. Помимо определения мандатов, предоставленных НОКК/КП в [Уставе Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца](#) и резолюциях Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца, для выявления сильных сторон и недостатков необходимо изучить следующие элементы:

- **национальная правовая база (закон о НОКК/КП)** для определения, в какой мере вспомогательная роль НОКК/КП в сфере здравоохранения закреплена в учредительных нормативных актах, а также для выявления потенциальных областей, требующих улучшения. Следует учитывать, что законы и документы, определяющие политику, постоянно развиваются, поэтому некоторые законы о КК/КП могут быть устаревшими и нуждаться в пересмотре для точного отражения актуальной вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения;
- **отраслевые законы, политика, стратегии, руководства, стандартные операционные процедуры (СОП) и планы** для понимания того, как вспомогательная роль НОКК/КП развивается в конкретных областях, таких как здравоохранение и экстренная медицинская помощь, ВСГ, профессиональные медицинские услуги, охрана психического здоровья и психосоциальная поддержка или обеспечение готовности и реагирование на эпидемии, включая производные операционные инструменты, например руководства, СОП, должностные инструкции и др. Другие соответствующие отраслевые механизмы могут включать инструменты, которые связаны с управлением рисками бедствий, миграцией и гражданско-военными отношениями в гуманитарных операциях реагирования на бедствия;⁹
- **действующие соглашения о сотрудничестве и меморандумы о взаимопонимании** с государственными органами в сфере здравоохранения и другими смежными министерствами с целью определения необходимости их пересмотра и обновления;
- **учредительные документы НОКК/КП, планы, политика и стратегии, связанные со сферой здравоохранения**, для изучения того, как вспомогательная роль НОКК/КП в сфере здравоохранения воспринимается и реализуется внутри организации, а также для сбора доказательной базы в целях эффективной адвокации перед государственными органами;

Шаг 4. Мониторинг ключевых процессов реформирования законодательства и политики

Для выявления возможностей адвокации и укрепления вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения важно отслеживать внешние процессы разработки законов и политики, в частности, обращать внимание на законопроекты и политические инициативы, связанные со здравоохранением и управлением рисками бедствий. Рекомендуется регулярно просматривать парламентский календарь на предмет общественных консультаций, внимательно следить за любыми общественными расследованиями, связанных с данной темой, участвовать в форумах или консультационных группах, специально организованных для гражданского общества или негосударственных субъектов.

Разработка национальных законов и политики находится под влиянием международных инструментов. Поэтому важно понимать обязательства вашего правительства, принятые в рамках многосторонних или двусторонних соглашений, планов действий, деклараций и других инструментов, связанных со здравоохранением и управлением рисками бедствий. Это можно сделать через вторичные ресурсы или непосредственно участвуя в международных конференциях, которые регулярно организуются по соответствующим вопросам, например во Всемирной ассамблее здравоохранения. В этой связи важно отслеживать ключевые международные и национальные события, связанные с вопросами здравоохранения. Такие события могут служить хорошей платформой для реализации ключевых шагов в рамках кампании адвокации.

⁹ Дополнительную информацию о рекомендуемых руководящих вопросах для картирования вспомогательной роли НОКК/КП в отраслевых механизмах см в документе [Механизм обеспечения готовности к эффективному реагированию](#), и/или ознакомьтесь с [Законом МФОКК/КП о бедствиях](#).

Кроме того, реформы законодательства и политики часто инициируются в ответ на крупные чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения или бедствия, которые выявляют недостатки действующей правовой базы и базы, определяющей политику. Поэтому важно внимательно следить за такими событиями, особенно за новостными сообщениями о любых выявленных недостатках или слабых сторонах, а также о том, как правительство реагирует на соответствующие проблемы.

Шаг 5. Установление и развитие партнерства с государственными органами в сфере здравоохранения

После того как НОКК/КП разработает четкую стратегию адвокации и подготовит доказательную базу ваших усилий по адвокации, оно должно подготовиться к диалогу с соответствующими государственными органами. При этом важно учитывать потенциальные сложности, включая возможные разногласия в интерпретации основополагающих принципов Движения или нереалистичные ожидания со стороны властей, которые могут подорвать продуктивное сотрудничество. Важно найти баланс между потребностями и приоритетами НОКК/КП и правительства в соответствии с принципами взаимодополняемости и субсидиарности. Следующие контрольные вопросы помогут НОКК/КП эффективно подготовиться к обсуждениям вспомогательной роли НОКК/КП с государственными органами.¹⁰

Взаимодействие с государственными органами

- Каковы недостатки и приоритеты в работе правительства в сфере здравоохранения и ВСГ? В каких тематических или подтематических областях, касающихся сферы здравоохранения, НОКК/КП может эффективно реализовать свою вспомогательную или субсидиарную роль?
- Считается ли НОКК/КП предпочтительным партнером для государственных органов в сфере здравоохранения при реализации мероприятий или программ в сфере здравоохранения?
- Получает ли НОКК/КП прямую или косвенную финансовую поддержку от государственных органов (включая кадровые или материальные ресурсы)?
- Имеется ли у НОКК/КП контактное лицо в Министерстве здравоохранения специально для усиления вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения? Налажен ли регулярный контакт между НОКК/КП и государственными органами в сфере здравоохранения на национальном и субнациональном уровнях? Если да, то как часто НОКК/КП встречается с представителями государственных органов в сфере здравоохранения?
- Требуется ли координация с одним или несколькими ведомствами в рамках обсуждения вспомогательной роли НОКК/КП? Координирует ли НОКК/КП свои действия с другими соответствующими министерствами в сфере здравоохранения, например в отношении вопросов водоснабжения и санитарии, охраны животных и окружающей среды или управления рисками бедствий?
- На каком уровне проводятся встречи между НОКК/КП и государственными органами в сфере здравоохранения (например, на уровне министра, высшего руководства, технических специалистов)? Участвует ли НОКК/КП в соответствующих форумах? Если взаимодействие происходит на национальном и субнациональном уровнях, есть ли у НОКК/КП механизм для обеспечения согласованности между такими контактами? Как и с какой периодичностью распространяется информация?
- Осуществляется ли регулярный обмен информацией, знаниями и опытом между НОКК/КП и государственными органами в сфере здравоохранения? Если да, закреплено ли это в каком-либо официальном соглашении?

Снижение рисков

- Готово ли НОКК/КП к сложностям, связанным с соблюдением основополагающих принципов Движения?
- Были ли основополагающие принципы Движения переданы ключевым заинтересованным сторонам на различных уровнях правительства?
- Готово ли НОКК/КП отвечать на сложные вопросы о деятельности в сфере здравоохранения, соблюдения служебной этики и т. д., обсуждая вспомогательную роль НОКК/КП с правительством?
- Может ли НОКК/КП предоставить доказательства воздействия и эффективности предоставляемых им услуг в сфере здравоохранения?

¹⁰ Более подробную информацию см. в документе «[Контрольный список для подготовки НОКК/КП к обсуждению вспомогательной роли НОКК/КП](#)» 2017 г..

Исследования и доказательная база

- Проводило ли НОКК/КП анализ экономической эффективности или инвестиционный анализ в отношении программ в сфере здравоохранения, или обзоры результатов операций по реагированию на чрезвычайные ситуации? Если да, были ли они переданы государственным органам здравоохранения?

Укрепление вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения через законодательство, политику и стратегии в координации с соответствующими государственными органами могут включать в себя следующие мероприятия:

- организация брифингов для представителей соответствующих департаментов правительства и парламентариев в целях распространения информации о вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения;
- проведение семинаров или круглых столов для НОКК/КП и ключевых представителей правительства с использованием возможности для обсуждения недостатков правовой базы и базы, определяющей политику, касающейся вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения;
- адвокация участия НОКК/КП в правительственных органах, принимающих решения, и координационных группах, связанных со сферой здравоохранения.¹¹

Важно системно представлять работу НОКК/КП и объяснять вспомогательную роль НОКК/КП Министерству здравоохранения и другим соответствующим министерствам, особенно в условиях частой ротации государственных служащих. Рассмотрите возможность разработки специальной стратегии или плана коммуникации для этой цели или в рамках общей стратегии или плана гуманитарной дипломатии (включая стандартные тезисы), представляя конкретную проблему, решение и запрос.¹²

Регулярный диалог с соответствующими государственными органами на соответствующих уровнях является ключом к укреплению вспомогательной роли НОКК/КП. Поэтому НОКК/КП должно способствовать регулярному взаимодействию с органами власти для обсуждения критически важных национальных вопросов, связанных со сферой здравоохранения. Это поможет НОКК/КП влиять на процессы реформирования законодательства и политики в сфере здравоохранения, а также на национальные стратегии, планы и учебные программы в сфере здравоохранения и ВСГ. Более активное участие в национальных платформах здравоохранения, таких как кластеры здравоохранения и ВСГ, платформы «Единое здоровье» (One Health), Центры оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения (РНЕОС) и т. д., также будет способствовать усилиям в области гуманитарной дипломатии.

Шаг 6. Взаимодействие с заинтересованными сторонами и общественностью

Картирование и взаимодействие с другими заинтересованными сторонами

Взаимодействие с заинтересованными сторонами является критически важным инструментом стратегии адвокации, который способствует диалогу и может помочь мобилизовать ресурсы, объединить усилия по адвокации, провести обмен передовым опытом, укрепить роль и позиции НОКК/КП, а также повысить доверие в целях поддержки реформ правовой базы и отраслевой политики. В связи с этим НОКК/КП следует определить дополнительные ключевые заинтересованные стороны из числа соответствующих учреждений и организаций, с которыми НОКК/КП хотело бы взаимодействовать. Такие заинтересованные стороны могут включать в себя соответствующие ведомства, регулирующие различные аспекты здравоохранения и ВСГ, включая, помимо прочего, парламент, отраслевые ведомства (например, министерство здравоохранения, социального обеспечения, управления рисками бедствий, по гуманитарным вопросам, окружающей среде, водоснабжению и санитарии, министерство продовольствия и сельского хозяйства, образования, обороны, коммуникаций, финансов и планирования), а также министерство, курирующее деятельность НОКК/КП. Кроме того, в процессе картирования можно также учесть регулирующие органы (такие как национальное управление по лекарственным средствам, национальная служба крови и т. д.) и соответствующие федеральные или местные органы по вопросам здравоохранения. Также могут представлять интерес другие органы, принимающие решения, включая внутригосударственные комитеты (такие как платформа «Единое здоровье» (One Health)) или межгосударственные или региональные межправительственные экономические форумы. Кроме того, следует определить потенциальных партнеров, например другие НОКК/КП, МФОККиКП и МККК, а также внешние организации (как государственные, так и негосударственные, включая корпорации, фонды, некоммерческие организации), работающие в сфере здравоохранения.

¹¹ Для получения дополнительных рекомендаций по разработке стратегий адвокации см. [«Руководство НОКК/КП по поддержке реформы законодательства и политики по бедствиям»](#), 2024 г.

¹² Для получения дополнительных рекомендаций по разработке стратегий адвокации см. [Руководство по укреплению вспомогательной роли НОКК/КП через законодательство и политику](#), 2021 г., глава 5.

Взаимодействие с парламентариями

Взаимодействие с парламентариями особенно полезно при адвокации усиления вспомогательной роли НОКК/КП посредством реформ законодательства. Создание сети ключевых союзников в парламенте поможет НОКК/КП выявить возможности для поддержки и участия в законодательных процессах. Наличие сторонников в парламенте повышает шансы принятия новых или измененных правовых актов.

Взаимодействие с широкой общественностью

В некоторых случаях вероятность принятия нового закона или политики может быть увеличена за счет обеспечения широкой общественной поддержки. Может быть целесообразно запустить кампанию по распространению информации о целях адвокации НОКК/КП и правовых или политических исследованиях, подкрепляющих таковую. Чтобы убедить широкую общественность, информационные материалы должны быть лаконичными и не содержать технических терминов, распространяться через различные каналы коммуникации, включая социальные сети и средства массовой информации.

Обеспечение участия сообществ в мероприятиях адвокации, связанных со здравоохранением, также будет иметь решающее значение для выявления потребностей в сфере здравоохранения, от планирования до реализации, мониторинга и оценки программ. Распространение информации о вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения среди сообществ также будет способствовать укреплению доверия, что является основой для успешной и устойчивой гуманитарной деятельности НОКК/КП.

4. Заключение

Следуя шагам, изложенным в настоящем документе, НОКК/КП будет лучше подготовлено к выявлению потенциальных областей, требующих улучшения, разработке надежной стратегии адвокации и взаимодействию с государственными органами здравоохранения и другими заинтересованными сторонами в целях укрепления вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения. Если у вас есть отзывы или предложения по настоящему руководству или вы хотите поделиться опытом укрепления вспомогательной роли вашего НОКК/КП в рамках сети МФОККиКП, просим обращаться по следующим адресам: disaster.law@ifrc.org или health.department@ifrc.org.

5. Ресурсы

Ниже представлен список ресурсов МФОККиКП, включающий справочные материалы и дополнительные рекомендации по разработке и реализации стратегии адвокации вспомогательной роли НОКК/КП.

Здравоохранение

- [Политика здравоохранения МФОККиКП](#), принятая на 24-й сессии Генеральной ассамблеи (23–25 октября 2024 г.)
- 33-я Международная конференция Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (2019 г.), Резолюция 2 «[Решение проблем психического здоровья и психосоциальных потребностей людей, пострадавших от вооруженных конфликтов, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций](#)» и Резолюция 3 «[Время действовать: совместная борьба с эпидемиями и пандемиями](#)»
- [Рамочная программа МФОККиКП в сфере здравоохранения до 2030 г.](#), вклад МФОККиКП в укрепление здоровья и жизнестойкости сообществ и людей
- [Белая книга МФОККиКП по глобальной безопасности в сфере здравоохранения](#) (2021)
- [Исследование вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения согласно законодательству и отраслевой политике](#)
- [Брошюра о вспомогательной роли НОКК/КП в сфере здравоохранения](#) для государственных органов в сфере здравоохранения

Законодательство по бедствиям

- [Руководство по Уставам НОКК/КП](#) (2018 г.);
- Типовой закон о признании национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца (готовится к изданию);
- Типовой Меморандум о взаимопонимании (Меморандум) по услугам в сфере здравоохранения, который подлежит подписанию НОКК/КП и государственными органами (запросить доступ можно [здесь](#));
- [Типовое соглашение о действиях до наступления бедствия](#) (2020 г.)
- Шаблон письма о намерениях по гуманитарному доступу в чрезвычайных ситуациях в сфере здравоохранения (запросить доступ [можно here](#))
- [Руководство МФОККиКП по укреплению вспомогательной роли НОКК/КП через законодательство и политику \(2021 г.\)](#) и соответствующий [онлайн-курс обучения](#);
- [Инструментарий МФОККиКП по законодательной адвокации \(2018 г.\)](#);
- [Руководство по поддержке законодательства по бедствиям и реформирования отраслевой политики](#)
- Руководство для парламентариев по укреплению правовой базы Красного Креста и Красного Полумесяца (готовится к изданию)
- Шаблон стратегии адвокации (запросить доступ можно [здесь](#));
- Шаблон Положения о полномочиях Группы передовой законодательной адвокации (запросить доступ можно [здесь](#));
- 30-я Международная конференция Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (2007 г.), Резолюция 2 "[Особый характер действий и партнерских отношений Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и вспомогательная роль НОКК/КП по отношению к государственным органам в гуманитарной сфере](#)";
- 31-я Международная конференция Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (2011 г.), Резолюция 4, «[Расширение вспомогательной роли: партнерство в целях укрепления НОКК/КП и развития добровольчества](#)».