
ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

**А.Н. Смертин, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируются некоторые подходы к определению понятия гуманитарная помощь, правовая сущность и нормативное правовое регулирование оказания гуманитарной помощи.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, правовая сущность оказания гуманитарной помощи

THE LEGAL NATURE OF HUMANITARIAN ASSISTANCE

A.N. Smertin. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article examines some approaches to the definition of humanitarian assistance, the legal nature and normative legal regulation of humanitarian assistance.

Keywords: humanitarian assistance, legal nature of humanitarian assistance

В настоящее время вопросу оказания гуманитарной помощи уделяется повышенное внимание в связи с ежегодным ростом чрезвычайных ситуаций, порождаемых не только природными катаклизмами и развитием научно-технического прогресса, но и теми глобализационными процессами, которые связаны с деятельностью мирового сообщества в целом [1]. При наступлении такого рода ситуаций государство подчас не в состоянии оперативно среагировать на них, преодолеть масштабы бедствий, своевременно оказать пострадавшим необходимую помощь [2]. В этих случаях действенным инструментом становится помощь, оказываемая другими государствами, международными организациями, гражданами и их объединениями. Традиционно она именуется гуманитарной помощью.

В литературе отмечается, что исследуемое понятие, несмотря на его достаточно частое использование, не является юридическим и не обладает четко определенным значением, объемом и содержанием, хотя принципы, которые действуют и принимаются в рамках помощи, не вступают в противоречие с международным (гуманитарным) правом и представляются юридическими [3].

Термин «гуманитарный» обозначает человеческую природу, обращенную к человеческой личности, к правам и интересам [4]. В толковом словаре В.И. Даля слово «помощь» определяется как «самое дело, пособие, подспорье, подмога» [5]. В трактовке С.И. Ожегова помощь – это «содействие кому-нибудь в чем-нибудь, участие в чем-нибудь, приносящее облегчение» [6]. Толкование понятия «гуманитарная помощь» содержится и в словаре иностранных слов, где обозначается как «безвозмездная материальная помощь нуждающемуся населению (например, пострадавшим от стихийных бедствий, военных действий) по линии правительственных или неправительственных организаций, частных лиц» [7]. Таким образом, в словарях рассматриваемая дефиниция отождествляется с содействием, поддержкой, безвозмездно направленными в отношении тех, кто в этом нуждается.

На сегодняшний день в науке не сложилось четкого и однозначного понятия «гуманитарная помощь». Так, в иностранной литературе термин толковался как деятельность, направленная на помощь жертвам конфликтов, вооруженного вмешательства. Такая деятельность может осуществляться в целях восстановления демократии, снабжения товарами и материалами, необходимыми при проведении операций по оказанию гуманитарного содействия во время стихийных бедствий (эпидемии, голода, землетрясения, наводнения, торнадо, тайфуна, циклона, лавины, урагана, извержения вулкана, засухи и пожара) [8].

Роханом Дж. Хардслем и Адрианом Т.Л. Чуа гуманитарная помощь определяется как поставка продуктов и материалов, необходимых для предотвращения и облегчения страданий человека. По их мнению, названных исследователей, данное понятие не включает в себя поставку оружия, систем вооружения, боеприпасов и другого оборудования, которые могут быть использованы для нанесения ранений или убийства. В качестве целей гуманитарной помощи отмечены не только снабжение пострадавших товарами первой необходимости, но и возобновление демократических и миротворческих общественных начал. При этом отмечается двойственная природа гуманитарной помощи. С одной стороны, ее оказание связывают с удовлетворением основных потребностей пострадавших, реабилитацией зоны конфликта, борьбой с бедностью, а также обеспечением доступа к глобальным общественным благам. С другой стороны, данное содействие может быть направлено на защиту внешне политических и экономических интересов государства-донора, что позволяет в дальнейшем с учетом исторически сложившихся связей заручиться поддержкой пострадавшей стороны [9].

Большая Российская энциклопедия раскрывает гуманитарную помощь как «совокупность гуманитарных действий одного или нескольких государств, межправительственных или неправительственных организаций, направленную на обеспечение необходимой помощи жертвам гуманитарных катастроф, природных бедствий, голода вооруженных конфликтов или любой другой чрезвычайной ситуации» [10]. В данном определении перечислены субъекты, предоставляющие и получающие данную помощь, а также условия, при которых она оказывается. Однако не отмечено, какие действия могут относиться к гуманитарным, и что понимается под «помощью жертвам». Представляется, что, выделяя в качестве гуманитарной помощи совокупность действий, автор подразумевает оказание услуг пострадавшим. Кроме того, не обращается внимания на один из ключевых признаков гуманитарной помощи – ее безвозмездность.

Традиционно в процесс оказания гуманитарной помощи вовлечена и такая международная организация, как Красный Крест, имеющая представителей практически во всех государствах [11]. Представитель Российского Красного Креста Л.В. Чибисенкова определяет гуманитарную помощь как оказываемую для цели обеспечения нормальных условий жизнедеятельности пострадавшего населения; она включает первую помощь, предоставление крова, продуктовой поддержки, предметов первой необходимости, чистой воды и санитарных условий [12].

В научной литературе встречается также понятие «гуманитарная операция». Под ней понимают совокупность согласованных и взаимосвязанных по цели, месту и времени безвозмездных коллективных и (или) индивидуальных действий международных организаций, государственных и общественных организаций различных стран, профессиональных и иных структур, частных лиц и других участников действий, направленных на ликвидацию всех или части последствий чрезвычайной ситуации, первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего в чрезвычайных ситуациях или его эвакуацию из опасной зоны, оказание населению медицинской, социальной и других видов помощи [13]. Данное понятие, по сути, тождественно определению «гуманитарная помощь», поскольку включает совокупность определенных действий субъектов, совершаемых на безвозмездной основе в отношении нуждающихся лиц, а также обозначает условия, при которых она оказывается. В целом же гуманитарная помощь характеризуется

как важная составляющая мер по жизнеобеспечению пострадавшего населения [14].

В понятии «гуманитарная помощь» следует отразить отмеченные ранее отличительные, в том числе этимологические, черты данной дефиниции. При этом его формирование на данном этапе исследования видится преждевременным. В этой связи видится логичным выявление особенностей правового регулирования международным и российским законодательством, а также принципов оказания данного содействия для включения их в искомое определение.

Понятие «гуманитарная помощь» употребляется в нормативно-правовых актах Российской Федерации. Определяющим в данном вопросе является Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» [15]. В ст. 1 указанного Закона гуманитарная помощь определяется как вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи (содействия). Следует обратить особое внимание на тот факт, что в данном нормативно-правовом акте гуманитарная помощь представлена как вид безвозмездной помощи и соотносится с ней как часть и целое.

В указанном Федеральном законе содержится понятие «безвозмездная помощь» (содействие), которая определяется как средства, товары, предоставляемые Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, органам государственной власти и органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам, а также выполняемые для них работы и оказываемые им услуги в качестве гуманитарной или технической помощи (содействия) на безвозмездной основе иностранными государствами, их федеративными или муниципальными образованиями, международными и иностранными учреждениями или некоммерческими организациями, а также физическими лицами, на которые имеются удостоверения (документы), подтверждающие принадлежность указанных средств, товаров, работ и услуг к гуманитарной или технической помощи (содействию).

В круге подзаконных нормативных актов определение гуманитарной помощи содержится в Постановлении Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1999 г. № 1 335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» [16]. В нем регламентируется порядок оказания гуманитарной помощи (содействия), включая ее получение, выдачу удостоверений, подтверждающих принадлежность средств, товаров и услуг к гуманитарной помощи (содействию), таможенное оформление, учет, хранение, распределение, а также порядок распоряжения предоставленными в качестве гуманитарной помощи (содействия) легковыми автомобилями на территории Российской Федерации.

Дублирует данное понятие действующий до настоящего времени Приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 25 мая 2000 г. № 429 «Об утверждении инструкции о порядке таможенного оформления товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации в качестве гуманитарной помощи (содействия)» [17], где отмечается потенциальное содержание гуманитарной помощи: продовольствие, изделия медицинского назначения и лекарственные средства.

Понятие «гуманитарная помощь» приведено и в иных подзаконных нормативных актах. Так, Порядком осуществления государственного ветеринарного контроля за продукцией, поступающей из-за рубежа в качестве гуманитарной помощи, установлено, что к гуманитарной помощи могут быть отнесены безвозмездно передаваемые юридическим и физическим лицам продовольствие, товары народного потребления первой необходимости,

иные предметы, направляемые из зарубежных стран в Россию для улучшения условий жизни и быта малообеспеченных групп населения [18]. При этом законодатель не конкретизирует условия, при которых пострадавшие могут получить гуманитарную помощь [19, 20].

Термин «гуманитарная помощь» содержится в п. 1 ст. 80 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [21], где определяется как «поставляемые Российской Федерацией на безвозмездной основе иностранным государствам, их федеративным или муниципальным образованиям, международным или иностранным учреждениям, некоммерческим организациям, иностранным физическим лицам товары, выполняемые для них работы, оказываемые медицинские и социально-бытовые услуги малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий». Законодатель уточняет: данное определение применяется для целей указанного Закона, а конкретно в отношении товаров гуманитарной помощи, вывозимых для содействия иностранному государству. Понятие гуманитарной помощи, содержащееся в данном Законе, согласуется с определением, которое имеется в ранее названных актах, то есть при оказании содействия Российской Федерации. Определение гуманитарной помощи, оказываемой Российской Федерацией иностранным государствам в виде товаров, работ, услуг, кажется более конкретным, так как здесь перечислены возможные формы предоставления данного содействия (товары, работы, услуги для медицинской и социальной помощи), получатели помощи, а также предусмотрена ситуация, когда товары, в которых нуждается пострадавшая сторона, не входят в перечень передаваемых товаров.

Таким образом, несмотря на некоторые различия в определениях, важными характеристиками гуманитарной помощи являются ее безвозмездность и направленность на улучшение условий жизни и быта населения.

Литература

1. Яндиев А.Т. Правовое регулирование оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 13.
2. Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации объединенных Наций: Резолюция A/RES/58/114 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 17 дек. 2003 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/501/44/PDF/N0350144.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.05.2016).
3. Танья Герард. Гуманитарная интервенция и гуманитарная помощь: эхо прошлого и перспективы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 4. URL: http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=193&Itemid=49. (дата обращения: 11.05.2016).
4. Современный словарь иностранных слов. 6-е изд., стер. М.: Русский язык, 2011. С. 177.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 3: П-Р. / под ред. И.А. Бодуэна де Куртенэ. М.: ТЕРРА, 2010. С. 711.
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стер. М.: Русский язык, 1986. С. 484.
7. Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В. Новый словарь иностранных слов. М.: Азбуковник, 2013.
8. Рохан Дж. Хардкасл, Андриан Т.Л. Чуа. Гуманитарная помощь: о праве на доступ к жертвам стихийных бедствий // Международный журнал Красного Креста. 2014. № 23. С. 711.
9. Marc-Antoine Perouse de Montclos. Quelques elements de definition

et beaucoup de controverses // La Documentation française. 2012. № 56. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000530-l-aide-humanitaire-en-questions/l-aide-humanitaire-definitions-et-controverses> (дата обращения: 15.05.2016).

10. Большая Российская энциклопедия: в 30 т. / отв. ред. С.Л. Кравец. Т. 8: Григорьев – Динамика. М.: Большая Российская энциклопедия, 2007. С. 152.

11. Устав Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» // Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест». URL: <http://www.redcross.ru/7picN37>. (дата обращения: 20.04.2016).

12. Чибисенкова Л.В. Деятельность Российского Красного Креста в реагировании на кризисные ситуации уязвимости // Современные аспекты гуманитарных операций при чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах: материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС, 2009. С. 78.

13. Гаврилов А.В., Лопатин Д.А. Обеззараживание и санитарная обработка при проведении гуманитарных операций // Современные аспекты гуманитарных операций при чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах: материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС, 2009. С. 126.

14. Сорокин А.А. Опыт деятельности Уральского регионального центра МЧС России в ходе оказания гуманитарной помощи Республике Южная Осетия // Современные аспекты гуманитарных операций при чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах: материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС, 2009. С. 254.

15. О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации: Федер. закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2 221.

16. Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 дек. 1999 г. № 1 335 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 50. Ст. 6 221.

17. Об утверждении Инструкции о порядке таможенного оформления товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации в качестве гуманитарной помощи (содействия): Приказ ГТК Рос. Федерации от 25 мая 2000 г. № 429 // Рос. газ. 2000. 26 июля. № 143.

18. Порядок осуществления государственного ветеринарного контроля за продукцией, поступающей из-за рубежа в качестве гуманитарной помощи (утв. Минсельхозпродом Рос. Федерации 15 февр. 1999 г.) // Ветеринарное законодательство. 2002. Т. 1.

19. Модин Н.В. Гуманитарная интервенция в современных международных отношениях: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2010. С. 10.

20. Мошкин С.В. Гуманитарные интервенции: условия и приоритеты // Науч. ежегодник ин-та филос. и права Уральского отделения РАН. 2007. № 7. С. 240–247.

21. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1 652.