

6. Штаты по гражданской части (1813–1825) // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Кн. Штатов. Т. 4. С. 33–34.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ МЧС РОССИИ

**П.А. Ткачев, кандидат юридических наук, профессор;
Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;
А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрено правовое регулирование осуществления гуманитарной помощи нуждающимся государствам. Рассмотрены место и роль МЧС России при оказании гуманитарной помощи зарубежным государствам. Проанализированы отдельные проблемы, возникающие при оказании гуманитарной помощи зарубежным государствам подразделениями МЧС России.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, содействие, МЧС России, материальные ценности, бюджет Российской Федерации

LEGAL FRAMEWORK OF HUMANITARIAN ASSISTANCE WITH THE FORCES AND EQUIPMENT OF THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

P.A. Tkachev; L.S. Mutaliev; A.V. Menshikov.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In this article is explored legal regulation the frame work of humanitarian to countries in need. Considered location and role of the Ministry of Emergency situations of the Russian Federation in humanitarian assistance to foreign countries. Analysed selected issues arising out of humanitarian assistance to foreign countries from units of the Ministry of Emergency situations of the Russian Federation.

Keywords: humanitarian assistance, support, Ministry of Emergency situations of the Russian Federation, material assets, national budget

Потребность в эффективной гуманитарной помощи государствам в последние десятилетия многократно выросла. В указанный период увеличились масштабы чрезвычайных ситуаций, которые затрагивают большое число людей. Так, Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций (ООН) Пан Ги Мун в мае 2016 г. в г. Стамбуле в своем докладе на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам отметил, что в условиях нестабильности проживают практически 1,4 млрд чел., а к 2030 г., согласно прогнозам, их число увеличится до 1,9 млрд чел.; по имеющимся оценкам, в будущем объем ежегодных убытков от стихийных бедствий в антропогенной среде будет составлять 314 млрд долл. США.

Как отмечает Т.А. Малышева, в зарубежных источниках под гуманитарной помощью понимается деятельность, направленная на помощь жертвам конфликтов, вооруженного вмешательства [1]. Эта помощь обычно предоставляется в виде продовольствия и медикаментов.

В соответствии с положением абз. 4 ст. 1 Федерального закона 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» гуманитарная помощь (содействие) – 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) [2].

Среди международных правовых актов, которые приняты международными организациями по вопросам оказания гуманитарной помощи, можно выделить следующие:

1) Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях» и дополнительные протоколы к ним от 8 июня 1977 г., в которых термин «гуманитарная помощь» не использовался, но уже обособлялся [3];

2) резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2034 (XX) от 7 декабря 1965 г., в которой рекомендуется рассмотреть вопрос создания национальных планового и исполнительного аппаратов в странах, предоставляющих гуманитарную помощь [4];

3) резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2816 (XXVI) от 14 декабря 1971 г., в которой определено создание координирующих органов в ООН и странах-получателях гуманитарной помощи [5];

4) Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в г. Киото 18 мая 1973 г.). Конвенция определяет понятие «поставки помощи» и товары, которые к ней относятся [6];

5) резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 46/182 от 19 декабря 1991 г., в которой определены руководящие принципы оказания гуманитарной помощи [7]. Так, гуманитарная помощь должна предоставляться на основе просьбы пострадавшей страны и с ее согласия, при этом суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться;

6) резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 58/114 от 17 декабря 2003 г. «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», в которой подтверждается, что в случаях, когда для поддержки деятельности по оказанию гуманитарной помощи используются военные ресурсы и средства, их использование должно отвечать принципам международного гуманитарного права и гуманитарным принципам [8]. Необходимо более энергично реагировать на чрезвычайные ситуации гуманитарного характера благодаря политике и практике добросовестного оказания донорской помощи, а также совершенствовать механизмы обзора такой политики и практики;

7) резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 60/1 от 16 сентября 2005 г., в которой определены основные меры по достижению большей слаженности действий ООН в сфере оказания гуманитарной помощи [9];

8) резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 70/106 от 10 декабря 2015 г., в которой определены основные меры по укреплению координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи ООН и др. [10].

Гуманитарную помощь оказывают ООН и другие международные гуманитарные организации, отдельные государства мира.

ООН играет роль координатора при проведении крупномасштабных операций по оказанию гуманитарной помощи. В 1971 г. было создано Бюро координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий UNDRO (ЮНДРО).

В 1991 г. Генеральной Ассамблеей ООН был учрежден межучрежденческий постоянный комитет по координации международных мер в случае гуманитарных кризисов.

Помощь, оказываемую ООН в условиях гуманитарных кризисов, выходящих за пределы возможностей или мандата одного учреждения, координирует Координатор по оказанию чрезвычайной помощи. Координатор возглавляет Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ).

Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 г. был учрежден Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ). Основной задачей СЕРФ является предотвращение гибели людей после стихийных бедствий, пока осуществляется сбор необходимых средств. Фактически СЕРФ является финансовым механизмом УКГВ. Например, СЕРФ оказывает необходимую финансовую помощь гуманитарным организациям, имеющим проблемы с финансовыми средствами. Эта помощь оказывается до момента поступления средств от доноров. Денежные средства, предоставленные заемщику, должны быть возвращены в срок не более одного года.

В операциях ООН по оказанию чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий участвуют:

- Всемирная продовольственная программа ООН (ВПП ООН);
- Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), которая действует через бюро, расположенные в различных странах мира.

По данным постоянного представителя Российской Федерации при ООН В.А. Небензя, за последние 10 лет Россия оказала гуманитарную помощь в виде поставок продовольствия более чем 110 государствам, направив в общей сложности свыше 650 тыс. тонн гуманитарных грузов. Значительный объем помощи – порядка 30 млн долл. – проводится по линии Всемирной продовольственной программы [11].

В Российской Федерации для оказания гуманитарной помощи зарубежным странам, привлекаются: Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации (МО РФ).

Оказание гуманитарной помощи в ходе деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности возложено на Вооруженные Силы Российской Федерации (ВС РФ), на гражданских лиц – отдельных представителей (или групп представителей) федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов. При этом расходы на содержание военного персонала, участвующего в оказании гуманитарной помощи, предусматриваются в федеральном бюджете отдельной статьей.

В таблице указано финансирование МЧС России и Министерства иностранных дел Российской Федерации для оказания гуманитарной помощи иностранным государствам и эвакуации российских граждан в период с 2014 по 2019 гг.

Таблица

Министерство (ведомство)	Сумма (тыс. руб.)					
	в 2014 г.	в 2015 г.	в 2016 г.	в 2017 г.	в 2018 г.	в 2019 г.
	потрачено			спланировано		
МЧС России (финансирование на 2017 г. – 165881076,9 тыс. руб.)	222299,7	159726,2	62695,5	62695,5	62695,5	62695,5
Министерство иностраных дел Российской Федерации (финансирование на 2017 г. – 92401081,8 тыс. руб.)	55063,8	352215,0	72600,0	72600,0	72600,0	72600,0
Всего	277363,5	511941,2	135295,5	135295,5	135295,5	135295,5

Кроме того, в 2017 г. для обеспечения оказания гуманитарной помощи населению иностранных государств (закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд) Министерству образования и науки Российской Федерации было выделено 291000,2 тыс. руб.

К основным нормативным правовым актам Российской Федерации, регулирующим вопросы оказания гуманитарной помощи зарубежным странам, относятся:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.;
- 3) Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»;
- 4) 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»;
- 5) Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в котором определяются особенности осуществления закупок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. При этом под гуманитарной помощью понимаются 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;
- 6) Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», которым на МЧС России возложено формирование и доставка в установленном порядке совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи населению Российской Федерации и иностранных государств, а также заключение в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоров, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи;
- 7) постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 1995 г. № 1010 «О российском национальном корпусе чрезвычайного гуманитарного реагирования»;
- 8) постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1999 г. № 1335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации». В нем регламентируется порядок оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации; учет, хранение и распределение товаров, относящихся к гуманитарной помощи (содействию), порядок распоряжения предоставленными в качестве гуманитарной помощи (содействия) легковыми автомобилями и т.д.;
- 9) постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 377 «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации»;
- 10) распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания

гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера»;

11) Приказ МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;

12) Приказ МЧС РФ от 20 сентября 2011 г. № 525 «Об утверждении Порядка оказания экстренной психологической помощи пострадавшему населению в зонах чрезвычайных ситуаций и при пожарах»;

13) Приказ МЧС России от 4 декабря 2012 г. № 739 «О совершенствовании организации оперативного реагирования сил и средств МЧС России на чрезвычайные ситуации за рубежом»;

14) Приказ МЧС России от 10 ноября 2015 г. № 591 «Об организации охраны объектов МЧС России и обеспечения безопасности мероприятий, проводимых МЧС России» и др.

Основными целями оказания гуманитарной помощи иностранным государствам Российской Федерацией являются:

1) оказание 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 [2];

2) сохранение стратегической стабильности (ст. 104 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации») [12];

3) формирование и реализация внешней политики Российской Федерации через развитие межрегионального и приграничного сотрудничества (ст. 106 Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации») [13];

4) осуществление финансовой и экономической поддержки соотечественников за рубежом, удовлетворение культурных потребностей российской диаспоры и помощь социально незащищенным группам соотечественников (ст. 4.2 постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 г. № 590 «О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом») и др. [14].

В процессе оказания гуманитарной помощи Российской Федерацией иностранным получателям подразделения МЧС России осуществляют формирование номенклатуры, объемов груза гуманитарной помощи, а также их закупку (при необходимости) за счет бюджетных ассигнований фондов Правительства Российской Федерации, федерального бюджета. При необходимости происходит выпуск материальных ценностей из резерва МЧС России, Федерального агентства по государственным резервам с их последующим восполнением. Доставка гуманитарной помощи осуществляется посредством российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования МЧС России. Решение организационных вопросов обеспечивает Департамент международной деятельности МЧС России.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Агентство по обеспечению и координации российского участия в международных гуманитарных операциях «ЭМЕРКОМ» осуществляет транспортное обеспечение мероприятий по чрезвычайному гуманитарному реагированию за рубежом, закупку товаров, работ и услуг, прием грузов гуманитарной помощи в соответствии с законодательством и др. Агентство подчиняется Департаменту международной деятельности МЧС России.

Организация доставки гуманитарных грузов в иностранные государства силами автомобильных отрядов при проведении мероприятий по чрезвычайному гуманитарному

реагированию возложена на начальника федерального государственного казенного учреждения «Ногинский спасательный центр Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Закупка товаров, входящих в перечень товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, осуществляется в соответствии с положениями ст. 82 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [15].

Закупка товаров, не входящих в перечень товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, осуществляется при необходимости их наличия и в условиях ограниченности по времени, путем размещения заказа у единственного поставщика.

Положительным моментом является то, что в результате изменений, внесенных в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера», с 17 декабря 2015 г. уточнен перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера [16]. Но, по мнению авторов, необходимо объединять конкретные товары для оказания гуманитарной помощи в группы товаров, которые бы составляли единый перечень. Так как у большинства государств, которым оказывается гуманитарная помощь, возникают идентичные потребности в них.

События в КНДР в 1998 г., на Украине в 2014–2017 гг. показывают, что в некоторых случаях зарубежные государства препятствуют поставке гуманитарных грузов и продовольствия, в которых нуждается население. А многостороннего договора, в котором было бы установлено право людей, пострадавших от стихийных бедствий на получение гуманитарной помощи, в настоящее время не существует.

Несмотря на то, что в Резолюции ГА ООН 46/182 от 19 декабря 1991 г. (A/RES/46/182) прямо указывается на то, что каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории, не всегда оказываемая помощь доходит до конкретных потребителей. Руководители отдельных стран препятствуют ее распределению, например, в Центральноафриканской Республике, Мексике и т.д. Поэтому существенным является вопрос распределения гуманитарной помощи.

В настоящее время в нашей стране достаточно детально урегулированы вопросы распределения гуманитарной помощи (содействия), поступающей в Российскую Федерацию, но не урегулированы вопросы распределения гуманитарной помощи (содействия), поступающей из Российской Федерации зарубежным странам.

Следует отметить, что в нормативных правовых актах Российской Федерации не содержится конкретной информации о порядке предоставления, использования безвозмездной помощи.

Таким образом, необходимо предварительно заключать договора с правительствами зарубежных стран по вопросу распределения гуманитарной помощи и обеспечить участие сотрудников МЧС России в контроле над ее распределением с целью предотвращения излишних трат бюджета Российской Федерации, так как зачастую гуманитарная помощь разворовывается, похищается либо продается; представляется целесообразным закрепить в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ общих положений предоставления

безвозмездной помощи Российской Федерации с уточнением субъектного состава регулируемых правоотношений: получатели, доноры, конечные получатели, состав помощи.

Литература

1. Малышева Т.А. Перемещение гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2014. 194 с.

2. 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. Федерация. 1999. № 18. Ст. 2221.

3. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (закл. в г. Женеве 12 авг. 1949 г.): сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957. С. 71–100, 279.

4. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 2034 (XX) от 7 дек. 1965 г. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/2034\(XX\)](https://undocs.org/ru/A/RES/2034(XX)) (дата обращения: 12.08.2018).

5. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 2816 (XXVI) от 14 дек. 1971 г. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/2816\(XXVI\)](https://undocs.org/ru/A/RES/2816(XXVI)) (дата обращения: 12.08.2018).

6. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в г. Киото 18 мая 1973 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 32. Ст. 4810.

7. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 46/182 от 19 дек. 1991 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/46/182>. (дата обращения: 12.08.2018).

8. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 58/114 от 17 декабря 2003 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/58/114>. (дата обращения: 12.08.2018).

9. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 60/1 от 16 сентября 2005 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml. (дата обращения: 12.08.2018).

10. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 70/106 от 10 декабря 2015 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/106>. (дата обращения: 12.08.2018).

11. Выступление постоянного представителя РФ при ООН Василия Небензя на заседании Совета Безопасности 13 октября 2017 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4641966>. (дата обращения: 12.08.2018).

12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

13. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 нояб. 2016 г. № 640 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49. Ст. 6886.

14. О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 мая 1996 г. № 590 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 21. Ст. 2516.

15. 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. 1652.

16. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного

или техногенного характера: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 сент. 2013 г. № 1765-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41. Ст. 5208.

