



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
5 February 2021
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

Исполнительный комитет

Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям

Двадцать седьмая сессия

Женева, 19–20 апреля 2021 года

Пункт 6 а) предварительной повестки дня

Рекомендации и стандарты:

Рекомендации для утверждения

Рекомендация № 44: Меры по упрощению трансграничных процедур для оказания помощи при бедствии

Представлено Бюро для утверждения

Резюме

При возникновении бедствия первые 15 суток имеют решающее значение для принятия эффективных мер по оказанию помощи. Существует множество руководящих указаний в различных источниках; настоящая рекомендация направлена на консолидацию данных руководящих указаний с целью оказания странам содействия либо в подготовке планов оказания помощи при будущих бедствиях, либо в ликвидации последствий бедствий после их наступления. Рекомендация была подготовлена в тесном сотрудничестве с Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) и при значительном вкладе со стороны Международного комитета Красного Креста, Всемирной таможенной организации (ВТамО) и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

Документ ECE/TRADE/C/CEFACT/2021/7 представлен Бюро СЕФАКТ ООН для утверждения на двадцать седьмой пленарной сессии.



Содержание

Стр.

I.	Рекомендация № 44: Меры по упрощению трансграничных процедур для оказания помощи при бедствии	3
A.	Введение	3
B.	Цель и область применения	3
C.	Задачи	3
D.	Положительные моменты	4
E.	Рекомендуемая деятельность.....	4
II.	Руководящие принципы к рекомендации № 44: Меры по упрощению трансграничных процедур для оказания помощи при бедствии	5
A.	Введение	5
B.	Общие принципы и контекст.....	5
1.	Исключительные обстоятельства в условиях работы после бедствия	6
2.	Основные заинтересованные стороны	6
3.	Товары, обычно используемые для оказания помощи при бедствии	7
4.	Типы бедствий	7
5.	Этапы реагирования на бедствия	8
C.	Руководящие принципы содействия оказанию помощи при бедствии	9
1.	Приоритетные направления немедленного реагирования.....	9
2.	Другие механизмы, способные улучшить трансграничное перемещение товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии	18
3.	Оперативная готовность	22
4.	Модернизация стандартов и информационных систем	24
Приложения		
I.	Основные справочные материалы для настоящего документа.....	27
II.	Основные заинтересованные стороны	30
III.	Типичные виды товаров и оборудования, используемые для оказания помощи при бедствии.....	34

I. Рекомендация № 44: Меры по упрощению трансграничных процедур для оказания помощи при бедствии

A. Введение

1. В настоящей стратегической рекомендации высокого уровня внимание правительств обращается на важность укрепления национального потенциала и способности справляться со значительным притоком гуманитарной помощи. Внезапный характер возникновения бедствия часто приводит к тому, что оказывающие помощь доноры и национальные администрации не имеют четкого представления о потребностях в импорте и процедурах ввоза необходимых для оказания помощи товаров. К этим товарам могут относиться жизненно необходимые товары первой помощи для распределения среди домашних хозяйств и общин, пострадавших от бедствия, а также специальные грузы, такие как медикаменты и медицинское оборудование, телекоммуникационное оборудование и поисково-спасательные животные и инструменты. Эта неопределенность может усугубить и без того непростую ситуацию, сложившуюся после бедствия, и привести к задержкам с доставкой товаров и оказанием услуг чрезвычайной помощи людям, пострадавшим от бедствия.

B. Цель и область применения

2. В настоящей стратегической рекомендации, призванной оказать поддержку правительствам, излагаются ключевые соображения и предлагаются практические механизмы принятия мер по обеспечению готовности к значительному притоку гуманитарной помощи после наступления бедствия. Особое внимание уделяется этапу незамедлительного реагирования на чрезвычайные ситуации при внезапно разразившемся бедствии. Для целей настоящей рекомендации в качестве показателя высокого уровня был определен срок до 15 суток после катастрофы. В настоящей рекомендации основное внимание уделяется действиям руководства затронутых стран и вопросам координации, а также сценариям импорта, транзита и временного ввоза товаров первой помощи¹ и оборудования² для оказания помощи в рамках реагирования на внезапно возникшее бедствие³. Рекомендация сформулирована на случай ситуаций, когда страна направила просьбу об оказании международной помощи или приняла международную помощь. Речь может идти как о ситуациях, когда пострадавшее государство объявило чрезвычайное положение, а также о ситуациях, когда чрезвычайное положение не было объявлено.

C. Задачи

3. В настоящей рекомендации органы пограничного регулирования признаются в качестве ключевых субъектов, которые должны участвовать в обеспечении готовности к бедствиям и в планировании и осуществлении мер по оказанию помощи. Существует множество международных конвенций и документов, не имеющих обязательной юридической силы, в которых национальным органам управления предлагается или

¹ Для целей настоящей рекомендации и дополняющих ее руководящих принципов и приложений термин «товары первой помощи» означает материальные ресурсы, предназначенные для передачи общинам, пострадавшим от бедствия, для оказания им помощи или проведения первичных восстановительных работ. Эти товары должны предоставляться бесплатно, в качестве «дара».

² Под «оборудованием для оказания помощи» понимаются физические предметы, кроме товаров, которые необходимы для оказания помощи при бедствии или на начальном этапе восстановления.

³ Настоящая стратегическая рекомендация и связанные с ней руководящие принципы конкретно не касаются сложных, затяжных или медленно развивающихся кризисов.

рекомендуется принимать конкретные меры, облегчающие оказание помощи при бедствии. Самые последние и актуальные международно-правовые документы подробно описаны в приложении I. Эти руководящие принципы выходят за рамки сложившейся к настоящему моменту международно-правовой базы и содержат более конкретные технические рекомендации для органов пограничного регулирования, а также описывают, как могут выглядеть идеальные меры пограничного контроля в рамках оказания помощи при бедствии.

D. Положительные моменты

4. Повышение готовности к приему большого объема чрезвычайной помощи после бедствия имеет многочисленные выгоды. Благодаря осуществлению соответствующей политики и практических мер, изложенных в настоящей рекомендации и прилагаемых к ней Руководящих принципах, правительства могут создать условия для того, чтобы помощь при бедствии быстро доходила до пострадавших людей и общин, позволяя спасать жизни и сводить к минимуму потерю средств к существованию. С учетом того, что в результате изменения климата масштабы и частотность бедствий могут возрасти, потребность в правовой и институциональной готовности никогда еще не была столь велика⁴.

5. Меры, рекомендованные в этом документе, будут также поддерживать усилия правительств по решению задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и в частности Цели 11 в области устойчивого развития (ЦУР), которая предписывает проведение комплексной политики, повышающей сопротивляемость бедствиям. Принятие эффективных и действенных мер по содействию обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них также повысит подотчетность всех заинтересованных сторон, участвующих в регулировании потоков помощи при бедствии в пограничных пунктах.

E. Рекомендуемая деятельность

6. В свете вышеизложенного и с учетом необходимости поддержания благополучия и сохранения средств к существованию людей, пострадавших от бедствий, Центр Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) на своей двадцать седьмой пленарной сессии 19–20 апреля 2021 года в Женеве обращается к национальным властям со следующим призывом:

a) Разработать планы и процедуры обеспечения готовности для содействия трансграничному перемещению приоритетных товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии с использованием существующих механизмов, насколько это возможно, для снижения рисков и обеспечения гладкого возвращения к нормальной жизни на основе действующих международных стандартов и правовой базы (см. Приложение I).

b) Согласовать между государственными органами и основными заинтересованными сторонами общие меры по обеспечению готовности к трансграничному перемещению товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии, применяя при этом соразмерный пограничный контроль.

c) Поддерживать облегчение административного и финансового бремени, связанного с трансграничным перемещением товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии.

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* (2012). Доклад доступен URL: <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>.

II. Руководящие принципы к Рекомендации № 44: Меры по упрощению трансграничных процедур для оказания помощи при бедствии

A. Введение

7. В меняющемся и все более сложном мире правительства сталкиваются с такими ярко выраженными вызовами, как рост числа стихийных бедствий, угрозы миру и безопасности, а также заболевания и экологические инциденты и катастрофы. При бедствии на государственные учреждения ложится ответственность за обеспечение своевременного импорта необходимых для оказания помощи товаров, а также за неукоснительное соблюдение льготного налогового режима по отношению к тем, кто оказывает гуманитарную помощь, при одновременном снижении риска ввоза в страну опасных грузов или контрабанды благодаря принятию мер по защите границ. Давление на границах еще более усиливается в связи с ростом числа и разнообразия национальных и международных субъектов, оказывающих помощь при возникновении крупномасштабных бедствий. Повышение готовности к эффективному управлению международной помощью при бедствии требует оценки того, как законы, политика и процедуры, регулирующие перемещение товаров через национальные границы, могут быть адаптированы для сокращения времени обработки, приоритетного удовлетворения потребностей в помощи, снижения затрат и достижения максимальной эффективности без ущерба законным целям регулирования.

B. Общие принципы и контекст

8. В этом разделе излагаются некоторые общие принципы, которые важны для того, чтобы определить контекст для более конкретных руководящих принципов, рассматриваемых в остальных разделах. Эти принципы, перекликающиеся с существующими международными стандартами и правовыми рамками (см. Приложение I), можно сформулировать следующим образом:

- правительство пострадавшего государства несет главную ответственность за удовлетворение гуманитарных потребностей, обусловленных произошедшим в его границах бедствием;
- правительствам следует предоставлять конкретные правовые льготы полномочным на оказание помощи субъектам, с тем чтобы они могли эффективно выполнять свою работу по удовлетворению гуманитарных потребностей;
- административное бремя, связанное с оказанием помощи, должно быть сведено к минимуму;
- административные меры по контролю за товарами должны быть направлены на обеспечение баланса между снижением рисков и удовлетворением насущных потребностей населения, пострадавшего от бедствия;
- полномочные на оказание помощи субъекты должны иметь доступ к правовым льготам при условии, что они готовы соблюдать определенные минимальные стандарты и соблюдают их;
- органам управления следует принимать соответствующие меры для повышения своей резильентности и готовности к стихийным бедствиям; и
- для того чтобы выявлять и использовать возможности для ослабления административного бремени, настоятельно рекомендуется осуществлять заблаговременное упреждающее планирование и проводить консультации с заинтересованными сторонами.

1. Исключительные обстоятельства в условиях работы после бедствия

9. Настоящие руководящие принципы пропагандируют стратегическую ценность обеспечения устойчивости работы органов пограничного контроля и пограничных пунктов при ликвидации последствий бедствий, с которыми невозможно справиться только за счет национальных возможностей. Мгновенная мобилизация и резкое увеличение объема гуманитарной помощи, предлагаемой международным сообществом, способны быстро создать «узкие места» на пограничных пунктах, работа которых играет важнейшую роль при осуществлении крупномасштабных программ реагирования на стихийные бедствия. Пограничные пункты пропуска могут принимать до десяти раз больше, чем обычно, грузов, идущих на поддержку усилий по оказанию помощи при бедствии. Грузы, предназначенные для оказания чрезвычайной помощи, отправляются и отгружаются на всех этапах цикла ликвидации последствий бедствия, в том числе для заблаговременного складирования в странах транзита и странах повышенного риска еще до того, как произойдет бедствие. Как правило, необходимость оперативного ввоза товаров и оборудования для оказания чрезвычайной помощи является наибольшей именно тогда, когда национальные власти объявили чрезвычайное положение и запросили международную помощь. В настоящих руководящих принципах особое внимание уделяется ситуациям, в которых запрашивается или принимается международная помощь.

10. Для того чтобы органы пограничного регулирования могли эффективно обрабатывать неожиданно возникшие трансграничные потоки чрезвычайной помощи в условиях бедствия, требуются эффективные законы, политика и оперативные процедуры, особенно с учетом того, что возможности этих органов могут оказаться ограничены в тех случаях, когда инфраструктура, персонал и ИТ-системы пострадали в результате бедствия.

11. Неспособность заблаговременно подготовиться к тому, чтобы свести к минимуму угрозу блокировок и заторов на пунктах въезда, вероятно, негативно скажется на скорости обработки и доставки необходимой гуманитарной помощи, а также на регулярных трансграничных операциях и торговле, что нанесет удар по предприятиям и населению, изначально не пострадавшим от бедствия.

12. Для подготовки к работе в исключительных условиях реагирования на бедствие требуется действовать на опережение на основе инклюзивного подхода, с тем чтобы все органы пограничного регулирования могли эффективно взаимодействовать друг с другом, стремясь к тому, чтобы помощь доходила до пострадавших от бедствия людей, и сохраняя при этом необходимые национальные механизмы контроля. Используя уроки, извлеченные из предыдущих катастроф, в процессе обеспечения готовности необходимо не только делать упор на находящихся на виду национальных пограничных органах, но и учитывать всю систему национальных правовых и регуляторных рамок, охватывающих все государственные структуры. Для облегчения этой задачи устойчивость институциональной системы к бедствиям должна опираться на ключевой принцип прагматизма. Наиболее эффективные стратегии незамедлительного реагирования на бедствия, вероятно, будут отличать не наличие полностью функциональных технических или автоматизированных информационных систем, таких как электроснабжение, телекоммуникации, офисная и транспортная инфраструктура, которые могут оказаться в числе пострадавших. На практике требуются не слишком технологичные механизмы и процессы, заранее подготовленные на основе активных совместных усилий и готовые к быстрой активации.

2. Основные заинтересованные стороны

13. В международной торговой системе, описанной в Справочной модели международной цепочки поставок СЕФАКТ ООН (СММЦП), участвуют многочисленные заинтересованные стороны⁵. При трансграничном перемещении помощи на начальном этапе после наступления бедствия, как правило, важно

⁵ UN/CEFACT, *International Supply Chain Reference Model (ISCRM)*, 2003, URL: <http://tfig.unece.org/contents/ISCRM.htm>.

принимать во внимание следующие пять видов субъектов, которым, по всей видимости, следует координировать свои усилия:

- бенефициаров;
- полномочных оказывать помощь субъектам, поставляющих товары и оборудование;
- полномочных оказывать помощь субъектам, предоставляющих услуги, технические консультации и другую помощь;
- государственные органы регулирования; и
- частных хозяйствующих субъектов, оказывающих поддержку.

14. В приложении II приводится описание этих субъектов и их соответствующих ролей.

3. Товары, обычно используемые для оказания помощи при бедствии

15. Товары, используемые для оказания помощи при бедствии, предназначены для поставки общинам, пострадавшим от бедствия, в целях оказания им чрезвычайной помощи или проведения первичных восстановительных работ⁶. В некоторых государствах также действуют дополнительные правила, в соответствии с которыми конкретные наименования классифицируются как товары, предназначенные для оказания помощи при бедствии. Несколько международных организаций и структур Организации Объединенных Наций, которые часто оказывают помощь при бедствиях, разработали каталоги и подробные спецификации товаров для оказания чрезвычайной помощи⁷.

16. В приложении III перечислены типичные примеры товаров и оборудования для оказания чрезвычайной помощи, ввозимых на начальных этапах реагирования на бедствия, включая комплекты, обычно распространяемые среди домашних хозяйств.

4. Типы бедствий

17. Бедствие определяется как «событие любого масштаба, которое серьезно нарушает жизнь местных общин или общества в результате сочетания опасных событий с имеющимся уровнем подверженности угрозе, уязвимости и потенциала и приводит, по отдельности или в сочетании друг с другом, к таким последствиям, как жертвы среди населения, а также материальный, экономический или экологический ущерб и воздействие»⁸.

18. Несмотря на то, что все виды крупномасштабных бедствий приводят к гибели людей и масштабным разрушениям, в подходах к обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них существуют нюансы, зависящие от типа бедствия (стихийное бедствие, конфликт, перемещение населения и т. д.). В настоящих руководящих принципах особое внимание уделяется внезапным стихийным бедствиям, определяемым следующим образом:

⁶ International Federation of the Red Cross and Red Crescent, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (Geneva, 2007), URL: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>.

⁷ Например, см. Red Cross and Red Crescent Standard Products Catalogue; the World Health Organization's Essential Medicines and Health Products publications <https://www.who.int/medicines/publications/en/>; United Nations Children's Fund Supply Catalogue, URL: <https://supply.unicef.org/>; и the United Nations High Commissioner for Refugees Core Relief Item Catalogue (2012), URL: <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/45957/Core+Relief+Items+Catalogue/f323c300-83e8-4238-960b-8701fccca5e0>.

⁸ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, *Доклад межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава по показателям и терминологии, касающимся снижения риска бедствий* (A/71/644), 2016 год, стр. 15, URL: https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf.

- **Бедствия, связанные с природными явлениями и санитарно-эпидемиологическими кризисами в условиях отсутствия конфликтов:** кризисы, в которых природные процессы (геологические, гидрологические, метеорологические или биологические) играют значительную роль в росте смертности, заболеваемости и ущерба для источников средств к существованию и в которых эти последствия не усугубляются войной или широкомасштабным вооруженным насилием⁹.
- **Внезапные явления:** катастрофические, быстро развивающиеся явления, такие как тропические штормы, землетрясения и цунами.

5. Этапы реагирования на бедствие

19. Масштабное стихийное бедствие может очень быстро превзойти возможности реагирования любой одной страны. После получения просьбы об оказании помощи или согласия на ее получение от правительства пострадавшей страны полномочные оказывать помощь субъекты могут оперативно направить большие объемы помощи для поддержки усилий по реагированию на бедствие.

20. Каждое бедствие является уникальным событием, и реагирование на него требует тщательной стратегической оценки и планирования. Процесс реагирования на бедствия обычно не имеет четко определенного курса или графика, однако существует несколько общих этапов, которые могут стать определяющими для обеспечения готовности и реагирования.

21. Типичные этапы реагирования на бедствия и возможные сценарии трансграничного перемещения описаны ниже:

- **Раннее предупреждение и скорейшее принятие мер:** Мониторинг обеспечивает раннее предупреждение о возникающих угрозах, что, в свою очередь, позволяет скорейшее принятие мер, например корректировать планы действий в чрезвычайных ситуациях и, когда это возможно, принимать меры, которые могли бы смягчить воздействие возникающих угроз. Организации по оказанию помощи, присутствующие в стране или регионе, могут приступить к оценке ситуации и заблаговременному размещению имеющихся запасов чрезвычайной помощи вблизи районов, которые, как ожидается, будут затронуты бедствием. Полномочные оказывать помощь субъекты могут начать подавать заявки на освобождение от уплаты пошлин и налогов в отношении некоторых возможных видов помощи. Раннее предупреждение иногда может привести к резкому повышению цен поставщиками товаров и услуг, пытающихся извлечь выгоду из прогнозируемого роста спроса.
- **Воздействие бедствия:** Хотя формально это не является этапом бедствия, это тот период, в течение которого происходит бедствие и собирается первая информация о его воздействии. Этот период может продолжаться до 48 часов или дольше. В этот период люди, как правило, должны стремиться обезопасить себя и тщательно отслеживать и оценивать поступающую из различных источников информацию, а также обмениваться сведениями о первоначальных оценках ущерба, например об эксплуатационном состоянии воздушных и морских портов и закрытии важных дорог.
- **Оказание чрезвычайной помощи:** На этом этапе принимаются оперативные меры по спасению жизней после бедствия. В зависимости от ситуации данный этап может длиться несколько часов, суток или даже недель. Используемый в настоящих руководящих принципах примерный срок составляет первые 15 суток после первоначального удара бедствия или объявления о нем. На этом этапе требуется принятие мер быстрого реагирования службами первой помощи, такими как поисково-спасательные группы, с тем чтобы предотвратить гибель людей. Пострадавшие районы могут сталкиваться с

⁹ ALNAP, *The State of the Humanitarian System Report 2018 Edition*,
URL: <https://www.alnap.org/our-topics/the-state-of-the-humanitarian-system>.

перебоями в работе энергосетей, нехваткой топлива, повреждением дорог, водопровода и другой инфраструктуры. Органы реагирования на стихийные бедствия обычно проводят оперативные оценки потребностей при координации со стороны пострадавшей страны и сообщают их результаты, а также разрабатывают стратегии для получения физического доступа к пострадавшим районам. Обычно именно на этом этапе правительство государства, пострадавшего от бедствия, может принять решение о том, чтобы запросить или принять международную помощь, исходя из выявленных потребностей и национального потенциала для их удовлетворения¹⁰. Орган, отвечающий за реагирование на стихийные бедствия, должен составить предварительный перечень необходимых товаров, оборудования и услуг, который может быть доведен до сведения всех соответствующих органов пограничного регулирования, с тем чтобы способствовать оперативному ввозу международной благотворительной и другой помощи от полномочных на оказание помощи международных структур. Помощь со стороны полномочных на оказание помощи структур может носить финансовый характер, а также оказываться товарами, оборудованием или персоналом для оказания первой помощи. На этом этапе по мере необходимости, как правило, создаются центры координации действий в чрезвычайных ситуациях, телекоммуникационные узлы и дополнительные центры приема в аэропортах. Во многих случаях запрошенная и не запрошенная благотворительная помощь в товарной и иной форме поступает в пострадавшее государство и требует обработки в пунктах пересечения границы. Ускоренные процедуры обработки крайне важны для того, чтобы не допустить образования узких мест или первоочередной обработки тех наименований, которые не являются приоритетными для оказания помощи.

- **Восстановление:** Когда первый удар и шок от стихийного бедствия ослабли, а временные меры позволили удовлетворить самые насущные потребности, может начаться более стабильный переходный период. Часть людей может вернуться на работу, а дети — в школу. На этапе восстановления в средне- и долгосрочной перспективе наряду с восстановлением социальных структур, начинается работа по строительству постоянных физических объектов и восстановлению инфраструктуры. На этом этапе пограничные пункты обычно получают возможность вернуться к обычным процедурам.
- **Готовность:** Обеспечение готовности включает в себя текущую практику системного анализа и оценки готовности к реагированию на потенциальные бедствия. На этом этапе органы регулирования и заинтересованные стороны должны принять меры для снижения потенциальных последствий бедствий, такие как создание необходимой нормативно-правовой базы, разработка планов действий на случай чрезвычайных ситуаций и практических сценариев, предусматривающих регулярное тестирование оборудования и процедур, а также извлечение уроков из прошлого опыта.

C. Руководящие принципы содействия оказанию помощи при бедствии

1. Приоритетные направления немедленного реагирования

22. В нижеследующем разделе подробно описываются процедуры, которые могут быть использованы сразу же после внезапно возникшего стихийного бедствия для эффективного содействия трансграничному перемещению товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии. Цель рекомендуемых практических процедур заключается в том, чтобы дать органам пограничного регулирования возможность

¹⁰ Дополнительную информацию о том, как следует запрашивать международную помощь см. в издании Международной федерации Красного Креста и Красного Полумесяца *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (2007), URL: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>.

быстро применять предсказуемые и прагматические меры контроля после крупномасштабного стихийного бедствия.

23. В идеале страны должны иметь действующие законы, облегчающие быстрое перемещение помощи и оборудования через границу в случае возникновения бедствия¹¹. В противном случае правительства могут в течение нескольких дней после крупномасштабного бедствия принять постановление о введении режима чрезвычайной ситуации, которое может предусматривать меры для содействия быстрому трансграничному перемещению помощи и оборудования. УКГД ООН и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца разработали типовое чрезвычайной ситуации, содержащий конкретные правила управления международной помощью. В случае необходимости оно может быть использовано и адаптировано для создания необходимой правовой основы последующей деятельности¹².

1.1 Управление работой аэропортов

24. Работа аэропортов имеет важнейшее значение для первоначальных усилий по оказанию помощи при бедствии. Администрация аэропортов и операторы могут взять на себя ключевую руководящую роль в обеспечении эффективной координации действий авиации и гуманитарных организаций. Учитывая, что стихийные бедствия часто оказывают непосредственное воздействие на инфраструктуру и деятельность аэропортов, администрации аэропортов следует проводить планирование готовности к стихийным бедствиям и регулярные учения¹³. Администрации аэропортов и операторам рекомендуется обеспечить, чтобы:

- комплексные механизмы коммуникации и координации могли быть задействованы сразу же после наступления крупномасштабного стихийного бедствия;
- важнейшая информация о функциональном состоянии аэропортов могла быстро распространяться;
- управление воздушным движением, обеспечение безопасности, охрана и другие важнейшие функции могли продолжать осуществляться на этапах экстренного реагирования и после бедствия (включая учет кадровых потребностей, запасных вариантов и потребностей в оборудовании в случае повреждения инфраструктуры);
- были созданы партнерства и другие механизмы экстренного наращивания потенциала аэропортов в период после бедствия, например механизмы, позволяющие приглашать сотрудников из других аэропортов для временной

¹¹ По вопросам анализа и усиления соответствующего национального законодательства см. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007 *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRL Guidelines)*, URL: <https://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017, *Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRL Checklist)*, URL: <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/IDRL-Checklist-EN-LR.pdf> and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) 2011, *Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRL Model Act)*, URL: [https://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20\(English\).pdf](https://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20(English).pdf).

¹² International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2011, *Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRC Model Emergency Decree)*, URL: https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf.

¹³ Пример планирования готовности к стихийным бедствиям аэропортами, см. на веб-сайте программы «Готовность аэропортов к стихийным бедствиям» (GARD), разработанной группой «Дойче пост Ди-Эйч-Эл», URL: <https://www.dpdhl.com/en/sustainability/society-and-engagement/disaster-management/disaster-preparedness.html>.

работы в пострадавших аэропортах в целях удовлетворения ожидаемого спроса.

1.2 «Многофункциональный центр» и координация управления на границах

25. Как указано в *Технической записке по терминологии «единого окна» и других электронных платформ*, «в многофункциональном центре расположены представительства различных ведомств. Хозяйствующий субъект может пройти все предусмотренные ими процедуры (с использованием бумажных документов или в электронной форме) в одном месте. Таким образом, многофункциональный центр не предлагает технического решения, позволяющего обработать всю информацию, касающуюся операции, но позволяет участникам торговли пройти ряд процедур в одном месте, сэкономив время на поездках из одного ведомства в другое»¹⁴. Создание многофункционального центра может облегчить доставку товаров на этапе оказания помощи пострадавшим от бедствия, особенно если это сочетается с координацией управления на границах (КУГ). Под КУГ понимается «комплекс мероприятий по взаимодействию служб пограничного контроля (как на национальном, так и на международном уровне), направленный на повышение эффективности процессов управления торговыми потоками при сохранении баланса с точки зрения соблюдения требований»¹⁵.

26. В многофункциональных центрах должны быть представлены все государственные органы регулирования, имеющие отношение к трансграничному перемещению экстренной помощи. В них должны быть представлены и другие государственные регулирующие органы, выдающие разрешения на въезд международного персонала в страну и регистрирующие оказывающих помощь субъектов в качестве полномочных структур, имеющих право воспользоваться ускоренными правительственными процедурами. Согласованные процедуры, применяемые в многофункциональных центрах, должны быть как можно более простыми и предсказуемыми. Типичные виды помощи при бедствии, перечисленные в приложении III, помогут правительствам определить, какие органы регулирования должны быть представлены в многофункциональных центрах.

27. В первые дни после крупномасштабного внезапно возникшего стихийного бедствия правительственные учреждения могут оставаться закрытыми (особенно если пострадала столица), поэтому во избежание задержек важно заблаговременно согласовать порядок активации многофункциональных центров и КУГ. Это можно сделать с помощью закона, стратегии или плана, предусматривающих создание многофункционального центра и определяющих его членский состав, функции и порядок работы. Если до бедствия создание многофункционального центра предусмотрено не было, после принятия решения обратиться за международной помощью или принять такую помощь рекомендуется создать такой центр как можно быстрее.

28. Местоположение многофункциональных центров должно быть тщательно продумано. В идеале они должны быть расположены в ключевых пунктах въезда в страну воздушным, морским и автомобильным транспортом; пограничных пунктах, расположенные ближе всего к пострадавшим от бедствия районам; и/или ключевых центрах оказания помощи полномочными субъектами и/или местах расположения пунктов оказания помощи. Для облегчения передачи информации многофункциональные центры могут размещаться в том же месте, что и государственные центры чрезвычайных операций, и в идеале они должны иметь автономное оборудование, например электрогенераторы, гарантирующее им доступ к Интернету, телефонной связи, электроэнергии и другим коммуникационным услугам в случае сбоев в работе сетей. Рекомендуется, чтобы многофункциональные центры

¹⁴ СЕФАКТ ООН, *Техническая записка по терминологии «единого окна» и других электронных платформ*, первое издание (ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10), стр. 7.
URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/GuidanceMaterials/WhitePapers/WP-TechNoteSWTerminology_Eng.pdf.

¹⁵ Там же.

укомплектовывались достаточным количеством сотрудников, что может потребовать придать им персонал, который работал в других местах или выполнял другие обязанности. Контактная информация многофункциональных центров должна предоставляться оказывающим помощь субъектам как можно скорее, с тем чтобы можно было заблаговременно направлять уведомления о прибытии предназначенных для оказания помощи товаров и, по возможности, получать незамедлительное или условное разрешение на их получение. В рамках усилий по обеспечению готовности к бедствиям настоятельно рекомендуется публиковать информацию о вероятных местах расположения многофункциональных центров, контактную информацию и сведения об обеспеченности ИТ-системами. В некоторых случаях механизмы многофункциональных центров могут быть полностью созданы в соседней стране.

29. На разных этапах оказания помощи при бедствии многофункциональные центры могут также оказывать поддержку и другим службам:

- выполняя функции контактного центра для основных заинтересованных сторон, участвующих в оказании помощи при бедствии;
- обрабатывая запросы на утверждение или регистрацию полномочных на оказание помощи субъектов, с тем чтобы они могли пользоваться поддержкой со стороны правительств в получении приоритета на ввоз товаров, оборудования и персонала;
- облегчая в случае необходимости передачу товаров первой необходимости от желающих оказать помощь незарегистрированным субъектам зарегистрированным субъектам, имеющим право на оказание помощи; и
- делясь контактной информацией о полномочных хозяйствующих субъектах или других аналогичных программах уполномоченных операторов и других логистических службах и таможенных агентах.

30. Кроме того, для поставки помощи при бедствии через соседние страны может оказаться полезным создать пограничный пункт одной остановки. В рамках данной концепции «транспортные средства, пересекающие границу, останавливаются только на одном пограничном пункте. На пограничном пункте одной остановки сотрудники пограничных служб сопредельных государств работают вместе, т. е. в одном здании пограничного пункта»¹⁶.

31. Эффективная координация управления на границах является ключом к достижению баланса между адекватным контролем и содействием быстрому оказанию помощи при бедствии. Примеры координации оперативной деятельности включают:

- согласование процедур и методов работы, например проведение совместных инспекций и проверок грузов (когда они должны проводиться) или разрешение одному правительственному регулирующему органу проводить проверки и регистрацию от имени другого;
- разработку комбинированных систем информации и сбора данных, процедур представления документации и обмена оперативными данными;
- совместное использование ресурсов, таких как оборудование и сооружения; и
- создание координационных органов, таких как рабочие группы и межучрежденческие совещания. Этот список примеров не является исчерпывающим.

32. Оперативная координация деятельности по оказанию помощи при бедствии должна подкрепляться стратегической, технической и нормативной координацией, а также соответствующим законодательством. Можно назвать следующие ключевые сценарии оперативной координации, которые потребуют поддержки и создания соответствующих механизмов:

¹⁶ Там же, стр. 8.

- Координация льгот и освобождений от уплаты пошлин, тарифов, налогов и других сборов
 - Для того чтобы полномочные на оказание помощи субъекты могли ходатайствовать об освобождении от уплаты пошлин, налогов, тарифов и других сборов, соответствующие нормы регулирования и процедуры должны быть хорошо известны и применяться на практике. Эти процедуры должны последовательно применяться во всех пунктах пересечения границы и в соответствии с национальными нормами распространяться на демередж, аэропортовые сборы, таможенные пошлины, налог на добавленную стоимость и другие сборы. Полномочным на оказание помощи субъектам также потребуется информация о том, действуют ли изъятия и освобождения от налогов и сборов, а также иные сниженные сборы в течение конкретных сроков (например, в период объявленной чрезвычайной ситуации) и распространяются ли они на утвержденные организации и/или конкретные товары и оборудование. Все соответствующие органы пограничного регулирования должны участвовать в принятии этих решений и в последовательном информировании заинтересованных сторон.
- Координация лицензирования
 - Когда существует требование о получении лицензии, которое нельзя обойти, использование временных или годовых лицензий может способствовать ускорению процессов. Например, может потребоваться получение лицензий на импорт определенных товаров, лицензий на эксплуатацию определенного оборудования, в том числе телекоммуникационного, или лицензий на определенные виды деятельности, например на управление определенными транспортными средствами или предоставление определенных услуг, таких как медицинские услуги. Рекомендуется признавать глобальные лицензии или разрешения, а требования о получении лицензий для оказания помощи при бедствии должны быть сведены к абсолютному минимуму. Для упрощения процедур и смягчения требований, по возможности, следует опираться на сотрудничество и координацию между государственными органами регулирования.
- Координация временного ввоза
 - Некоторые товары и оборудование для оказания помощи при бедствии могут ввозиться на определенное время. К ним относятся не предназначенные для потребления наименования, в том числе медицинское оборудование, генераторы, транспортные средства и поисково-спасательные животные. В соответствующих случаях для ускорения процедуры оформления временного ввоза предлагается использовать книжки АТА. Такие процедуры должны четко доводиться до сведения полномочных на оказание помощи сторон наряду со сроками, на которые разрешен ввоз, процедурами их продления и возврата товаров и оборудования (реэкспорта), которые были ввезены в пострадавшую страну в соответствии с процедурой временного ввоза.
- Координация использования специализированного аварийно-спасательного оборудования
 - После внезапно наступившего стихийного бедствия может возникнуть острая необходимость в ряде специализированных материалов и оборудования для аварийно-спасательных операций. Для ускорения импорта таких материалов и оборудования рекомендуется иметь координационные механизмы и протоколы. Можно привести следующие примеры:

- В отношении **телекоммуникационного оборудования** Конвенция Тампере¹⁷ конкретно направлена на снижение нормативных барьеров и предоставление необходимых привилегий, иммунитетов и возможностей персоналу, занимающемуся оказанием помощи, и организаций, оказывающих телекоммуникационные услуги. Для осуществления Конвенции необходимо составить предварительный список телекоммуникационных ресурсов, которые могут потребоваться, и разработать планы их использования, а также наладить партнерские отношения между участниками телекоммуникационной деятельности¹⁸.
- Особый приоритет должен отдаваться импорту **медицинских товаров, оборудования и приспособлений**. Соблюдение требований «холодильной цепи», сроков годности, требований к маркировке и недопущение использования запрещенных, поддельных и некондиционных товаров имеют важное значение, но могут затруднить оперативное упрощение пограничных процедур, требующее особого внимания. Зачастую полномочные оказывать помощь субъекты наносят на чувствительные товары медицинского назначения четкую маркировку, помогающую их идентификации и приоритетной поставке. Когда это возможно, следует, руководствуясь процедурами надлежащего управления рисками, применять изъятия и исключения из правил проведения инспекций, выдачи лицензий и разрешений на импорт в отношении полномочных оказывать помощь или зарегистрированных субъектов. Полномочным оказывать помощь субъектам следует также сообщать о существовании специальных пограничных пунктов, располагающих необходимым оборудованием и складскими помещениями для работы с медицинскими товарами и оборудованием. Пограничные регулирующие органы также должны быть готовы к поступлению медицинских товаров в наборах, например хирургических наборов, наборов для лечения холеры и т. д., а полномочные оказывать помощь субъекты должны предоставлять им подробные перечни содержимого наборов. Все импортируемые лекарственные препараты должны быть одобрены и надлежащим образом маркированы для использования на территории пострадавшего государства.
- Для операций по оказанию помощи могут потребоваться **транспортное имущество, оборудование и транспортные средства**, и для их оперативного освобождения от любых пошлин, тарифов, налогов, других сборов и требований в отношении регистрации/лицензирования в соответствии с ранее принятым законодательством или чрезвычайным указом потребуются координация действий регулирующих учреждений. Поощряется использование международных страховых и лицензионных механизмов. Имущество может включать в себя автомобили, вертолеты, вилочные погрузчики, беспилотные летательные аппараты и т. д. Для ускорения их использования и эксплуатации в пострадавшей стране на этапе оказания

¹⁷ *Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations*, Tampere, 18 June 1998 (United Nations, Treaty Series, vol. 2296, p. 5).

URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XXV-4&chapter=25.

¹⁸ Руководство по разработке национального плана развития экстренной связи см. International Telecommunication Union, *ITU Guidelines for national emergency telecommunication plans* (2019).

URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Emergency-Telecommunications/Documents/2019/NETP_Global_guideline.pdf.

чрезвычайной помощи рекомендуется применять временные процедуры ввоза и регистрации.

- Для обеспечения оперативного **импорта поисково-спасательного оборудования и животных** может потребоваться специальные механизмы координации и юридические договоренности между регулирующими органами¹⁹.
- Общинам, пострадавшим от бедствия, могут также экстренно потребоваться **продовольственные пайки** и другие виды продовольствия, и органам пограничного регулирования следует рассмотреть вопрос о создании механизмов для содействия оперативному импорту таких продовольственных товаров.

33. Важно, чтобы координация не ограничивалась основными пограничными пунктами, а надежно и последовательно осуществлялась во всех пунктах пересечения границы.

1.3 Бумажные и другие резервные процедуры

34. Органам пограничного регулирования необходимо проявлять гибкость и способность к адаптации для облегчения получения помощи в условиях, сложившихся после бедствия. Хотя электронные и автоматизированные процессы могут дать значительные преимущества, в результате бедствия энергоснабжение и связь могут оказаться нарушены. Даже если правительственные учреждения предусмотрели на этот случай чрезвычайные схемы энергоснабжения с использованием автономных генераторов и систем связи, полномочные на оказание помощи субъекты в пострадавшем от бедствия государстве и другие заинтересованные стороны могут не располагать такими возможностями. Таким образом, власти должны планировать и активировать резервные процедуры для обеспечения того, чтобы любые необходимые трансграничные нормы регулирования и контрольные процедуры, от которых нельзя отказаться или из которых нельзя сделать исключение при доставке чрезвычайной помощи, могли быть упрощены и легко выполняться в оперативных условиях после бедствия.

35. Рекомендуются следующие резервные процедуры:

- предоставление зарегистрированным субъектам, полномочным на оказание помощи, и уполномоченным операторам возможности вести надлежащий учет импорта и экспорта до тех пор, пока не будут восстановлены системы энергоснабжения и связи и возможности органов пограничного регулирования;
- прием бумажных документов и бланков;
- заблаговременная заготовка бумажных копий всех необходимых бланков, с тем чтобы они были легко доступны после бедствия;
- прием документов, отвечающих международным стандартам (таких, как стандартные отгрузочные документы, коммерческие накладные и т. д.), которые не требуют адаптации или изменения формата в соответствии с требованиями конкретной страны;
- прием документов без перевода или с неофициальным переводом;
- прием копий вместо оригиналов документов; и
- координация и налаживание партнерских отношений с соседними странами в целях предоставления временной помощи в дистанционном режиме.

¹⁹ Дополнительную информацию можно найти в International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG) Guidelines and Methodology (2012). URL: <https://www.unocha.org/our-work/coordination/international-search-and-rescue-advisory-group-insarag>.

36. Выделение отдельных коридоров для контроля грузов, поставляемых в качестве помощи при бедствии, также поможет обеспечить, чтобы резервные процедуры применялись только к грузам, предназначенными для оказания помощи при бедствии. Кроме того, такие процедуры можно было бы использовать лишь в отношении зарегистрированных субъектов, полномочных оказывать помощь.

37. Резервные процедуры следует регулярно пересматривать для обеспечения наличия надежных способов обмена и хранения информации органов пограничного регулирования на случай, если обычные системы перестанут функционировать.

1.4 *Определение товаров и услуг, необходимых для оказания помощи при бедствии, и организация их приоритетной поставки*

38. Для предотвращения возникновения «узких мест» на пограничных пунктах органы пограничного регулирования должны иметь план для четкого определения наиболее приоритетных для оказания помощи при бедствии поставок, предусматривающий отдельное регулирование потоков всех других незапрашивавшихся, низкоприоритетных товаров. Товары, предназначенные для оказания помощи при бедствии, как правило, имеют маркировку «Гуманитарная помощь — Не для продажи — Товары для оказания помощи», которая физически наносится на упаковку и подтверждается такими документами, как упаковочный лист, сертификат безвозмездной передачи или счет-проформа. Товары, предназначенные для оказания экстренной помощи, должны также снабжаться этикетками с указанием содержимого и сроков годности. Однако при большем разнообразии полномочных на оказание помощи субъектов и больших объемах предназначенных для оказания помощи товаров, которые будут поступать после крупномасштабного стихийного бедствия, такая маркировка может оказаться недостаточной для адекватного определения срочно требующихся товаров и организации их приоритетной поставки. Существуют и другие совместные подходы к определению товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии и организации их приоритетной поставки:

- Организация приоритетной поставки грузов с использованием тарифных кодов для определения товаров, требующихся в первоочередном порядке
 - Запросив или согласившись принять международную помощь, правительственное учреждение, ответственное за реагирование на бедствия, должно издать предварительный перечень срочно необходимых товаров, оборудования и услуг, основываясь на результатах первоначальной быстрой оценки потребностей²⁰. Как говорится в разделе C2 ниже, наименования для внесения в список можно быстро выбрать из перечня приемлемых товаров, составленного заблаговременно. Список должен быть доведен до сведения всех соответствующих органов пограничного регулирования и полномочных на оказание помощи субъектов, предоставляющих товары и оборудование²¹. Этот список должен использоваться для выбора товаров и оборудования, требующихся для оказания помощи при бедствии в первую очередь, а не для исключения из помощи остальных позиций, и он должен составляться в консультации со всеми учреждениями, первыми реагирующими на бедствия.
 - Товарам и оборудованию, включенным в список, могут быть присвоены тарифные коды национальных классификаций. Публикация перечня надлежащих национальных тарифных кодов для товаров и оборудования,

²⁰ Этот список приоритетных позиций должен пересматриваться в зависимости от меняющихся потребностей и по мере того, как операция проходит этапы оказания чрезвычайной помощи и восстановления.

²¹ Дополнительная информация, полученная от Всемирной таможенной организации в 2020 году: *How to establish and utilize essential goods lists during a disaster*, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/may/how-to-establish-and-utilize-essential-goods-lists-during-a-disaster.aspx>.

включенных в список, позволит легко распознать приоритетные товары и оборудование в таможенных декларациях.

- В настоящее время почти 212 стран применяют Гармонизированную систему описания и кодирования товаров (также известную как ГС)²². Разделы 98 и 99 ГС могут быть использованы для разработки дополнительных национальных позиций. Государства, возможно, пожелают использовать разделы 98 и 99, с тем чтобы дополнительно выделить различные виды чрезвычайной помощи при бедствии, что облегчит их идентификацию, приоритизацию и отслеживание.
- Определение приоритетных грузов с помощью кодов таможенных процедур
 - В качестве альтернативы можно создать специальные национальные коды таможенных процедур и присвоить их партиям грузов, предназначенных для оказания помощи при бедствии. Коды могут быть разработаны исключительно на случай бедствия с заранее определенными сроками применения в зависимости от масштаба чрезвычайной ситуации. Однако эта процедура может оказаться более сложной, чем использование национальных тарифных кодов, и может применяться конкретно к грузовым партиям.

1.5 Прием и обработка информации до прибытия груза

39. Для быстрой обработки грузов, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, настоятельно рекомендуется проводить обработку грузов и оценку рисков до их прибытия на основе заблаговременно полученной электронной информации и документации, с тем чтобы обеспечить пропуск грузов сразу же после прибытия. Партии грузов, предназначенных для оказания помощи, которые оцениваются как имеющие низкий уровень риска, должны по возможности пропускаться сразу же по прибытии. В тех случаях, когда действующее законодательство не разрешает проводить обработку грузов до прибытия, для этих целей может быть экстренно принято специальное постановление.

40. Органы пограничного регулирования должны пересматривать и уточнять сжатый перечень требований к информации для обработки и незамедлительного пропуска товаров и оборудования, предназначенных для оказания помощи при бедствии, с учетом различных видов товаров. Подлежащая представлению искомая информация должна упрощаться и приводиться в соответствие с международными стандартами, с тем чтобы сократить различия в требованиях к информации между странами отправления, получения и транзита. Для удобства требования к информации рекомендуется публиковать в открытом доступе.

41. В тех случаях, когда национальное законодательство требует обязательного представления информации до прибытия/отправки в определенные сроки (например, не менее чем за пять суток), применительно к партиям, предназначенным для оказания помощи при бедствии, из этих требований следует делать исключения или применять их в упрощенном виде с учетом срочного характера таких поставок.

42. В тех случаях, когда немедленная очистка груза невозможна, рекомендуется использовать процедуру условной очистки (также известной как процедура последующей очистки). При условной очистке окончательная классификация товаров, расчет стоимости, применение налоговых вычетов и другие операции могут быть выполнены после того, как товары будут физически пропущены для использования в операциях по оказанию помощи при бедствии.

²² ГС является многоцелевой международной товарной номенклатурой, разработанной Всемирной таможенной организацией. Она содержит около 5000 товарных групп, каждой из которых присвоен шестизначный код, имеет юридическую и логическую структуру и опирается на четкие правила, обеспечивающие единообразную классификацию. См. World Customs Organization, *What is the Harmonized System*, URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>.

1.6 *Процесс ускоренной регистрации в случае чрезвычайной ситуации для полномочных на оказание помощи субъектов*

43. Несмотря на то, что многие международные и внутренние субъекты, полномочные оказывать помощь, имеют налаженные связи и программы в странах, сталкивающихся с высоким риском бедствий, и, вероятно, уже зарегистрированы в качестве юридических лиц и имеют разрешение на проведение операций и ввоз товаров в пострадавшую страну, настоятельно рекомендуется предусмотреть ускоренную процедуру регистрации для новых международных и внутренних субъектов, удовлетворяющих соответствующим требованиям. Это особенно важно для пользования «зелеными коридорами», позволяющими зарегистрированным и полномочным оказывать помощь субъектам, от которых пострадавшее государство согласилось принять помощь, оперативно перемещать грузы через границу. Активация таких процедур должна быть увязана с просьбой об оказании международной помощи или согласием на ее принятие.

44. Процедура ускоренной регистрации в случае чрезвычайной ситуации должна быть простой и понятной, но при этом предусматривать необходимые проверки, с тем чтобы пострадавшее государство сохраняло возможность управлять операциями по оказанию чрезвычайной помощи при бедствии надлежащим образом. Поскольку в результате бедствия многие государственные учреждения могут быть закрыты или работать с ограниченным числом сотрудников, процедура ускоренной регистрации в случае чрезвычайной ситуации должна осуществляться без участия большого числа учреждений и не требовать разрешений на высоком уровне, которые будет сложно получить в обстановке после бедствия. Регистрация может быть ограничена определенными географическими районами или периодами времени (например, продолжительностью периода бедствия или объявленного чрезвычайного положения). Возможность подать заявку и оформить регистрацию должна существовать и в любом многофункциональном центре.

45. Новые получившие право на оказание помощи субъекты могут также работать через партнерства (например, через «партнеров-исполнителей») с другими уже зарегистрированными и получившими право на оказание помощи субъектами вместо того, чтобы пытаться зарегистрироваться для оказания запрошенной или одобренной помощи. Однако работа через других субъектов не должна быть обязательным требованием.

46. Государствам следует установить критерии, на основе которых будут приниматься решения об одобрении или отклонении заявок на регистрацию международных субъектов, имеющих право претендовать на оказание помощи, и четко доводить эти решения до их сведения.

2. **Другие механизмы, способные улучшить трансграничное перемещение товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии**

47. В настоящем разделе подробно излагаются другие рекомендации по совершенствованию пограничных процедур, облегчающих перемещение товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии, которые не менее важны, но могут не рассматриваться в качестве первоочередных на первоначальном этапе оказания помощи при бедствии. Деятельность, описываемая в этом разделе, как правило, требует более тщательного предварительного планирования и анализа.

2.1 *Составление перечня приемлемых товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии*

48. Каждое бедствие требует разного набора необходимых товаров, оборудования и услуг, определяемого по итогам первоначальной оценки последствий и потребностей. Государствам рекомендуется рассмотреть вопрос о составлении перечня приемлемых товаров и оборудования, которые могут потребоваться, и определить, можно ли их оперативно получить в больших количествах от производителей внутри страны или же для этого может потребоваться поддержка со стороны международных субъектов, полномочных оказывать помощь. При этом

можно руководствоваться списком типичных товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии, перечисленных в приложении III, а также каталогами предметов, предназначенных для оказания помощи при бедствии, которые были составлены некоторыми международными организациями и подразделениями Организации Объединенных Наций²³. Следует учитывать местные предпочтения в отношении предметов, подлежащих распределению среди домашних хозяйств, а также требования к совместимости оборудования.

49. Заблаговременная подготовка списка товаров и оборудования, которые могут быть приняты в качестве помощи в случае бедствия, поможет обеспечить надлежащую поддержку со стороны полномочных оказывать помощь субъектов, а также позволит сократить поставки больших партий ненужной и незапрошенной безвозмездной помощи. Составленный список должен быть достаточно широким и содержать товары и оборудование, которые могут понадобиться при разных видах и сценариях бедствий, исходя из профиля рисков страны. Для каждого типа масштабного бедствия можно было бы составить несколько списков. Кроме того, в списках могут быть определены вероятные потребности на этапах оказания чрезвычайной помощи и восстановления (хотя потребности на этапе восстановления зачастую предсказать сложнее). С учетом местного контекста и предпочтений общин, которые стали известны по итогам прошлых бедствий, этот список должен по возможности также согласовываться с традиционными международными спецификациями чрезвычайной помощи и существующими региональными запасами, с тем чтобы облегчить быстрый поиск поставщиков и управление цепочками поставок. Выбор для оказания чрезвычайной помощи при бедствии таких товаров и оборудования, которые отсутствуют в региональных запасах полномочных на оказание помощи субъектов может значительно замедлить поиск и доставку товаров и оборудования для оказания чрезвычайной помощи.

50. Если список товаров и оборудования, которые могут быть приняты в качестве помощи при бедствии, подготовлен заранее, тогда государственное учреждение, ответственное за реагирование на бедствия, может после конкретного бедствия быстро выбрать необходимые товары и оборудование из списка на основе первоначальной оценки потребностей. Заблаговременная подготовка списка товаров и оборудования, которые могут быть приняты в качестве помощи при бедствии, должна ускорить этот процесс. Соответствующие национальные тарифные коды или коды таможенных процедур также могут быть определены заранее.

51. Важно, чтобы такой список был составлен с учетом применимых международных стандартов²⁴ и чтобы со всеми государственными учреждениями, международными и национальными полномочными на оказание помощи субъектами и местными заинтересованными сторонами были проведены консультации для того, чтобы отразить в списке все потребности. Этот список должен быть также предоставлен международным и национальным полномочным на оказание помощи субъектам и другим заинтересованным сторонам для содействия их подготовке. Кроме того, список должен быть гибким с точки зрения возможности его адаптации к развивающимся технологиям, формирующейся передовой практике и меняющимся предпочтениям и потребностям общин в товарах и оборудовании, предназначенных для оказания помощи при бедствии.

2.2 Разработка плана использования незапрошенной безвозмездной помощи

52. Массовый приток безвозмездной помощи после бедствия, которую никто не запрашивал, является обычным явлением. Существует много самых разных видов добровольной безвозмездной помощи: спонтанные пожертвования международных

²³ Например, см. Red Cross and Red Crescent Standard Products Catalogue; публикации Всемирной организации здравоохранения «Essential Medicines and Health Products»; United Nations Children's Fund Supply Catalogue; и United Nations High Commissioner for Refugees Core Relief Item Catalogue, 2012.

²⁴ Примеры см. стандарты проекта SPHERE *What are humanitarian standards*, URL: <https://spherestandards.org/humanitarian-standards/>.

компаний и частных лиц, в том числе представителей диаспоры, проживающих за рубежом, которые руководствуются самыми благими намерениями, пожертвования предприятий, избавляющихся от просроченных, почти просроченных и/или непригодных к использованию запасов, пожертвования, превышающие потребности, пожертвования, непригодные для использования в данных условиях, и т. д. Незапрошенная безвозмездная помощь часто представляет собой товары, не соответствующие общепринятым спецификациям различных видов помощи, часто поступает с неполной документацией и в несоответствующей упаковке и не имеет конкретно поименованного получателя²⁵.

53. Эти поставляемые без запроса товары могут вести к перегрузке пунктов пропуска, создавая «узкие места» и не позволяя имеющим первостепенное значение для оказания помощи при бедствии товарам и оборудованию быстро доходить до тех, кто в них нуждается. Отсутствие плана использования незапрошенных партий безвозмездной помощи может привести к задержкам с поставками приоритетных товаров и оборудования для оказания чрезвычайной помощи при бедствии. К примерам передовой практики, помогающей сократить объем незапрошенной безвозмездной помощи, не имеющей приоритетного значения, относятся:

- разработка и внедрение упреждающего плана информирования и «ключевых посланий» с просьбой делать пожертвования в денежной, а не товарной форме²⁶;
- взаимодействие с ключевыми перевозчиками, таможенными агентами/брокерами и другими вспомогательными частными экономическими операторами с целью разработки плана сокращения поставок незапрошенной безвозмездной помощи в товарной форме;
- отказ в приоритетном обслуживании незапрошенной безвозмездной помощи или в освобождении ее от пошлин, налогов и других сборов;
- выделение дополнительных складских помещений для отделения и временного хранения незапрошенной безвозмездной помощи для ее последующей сортировки и обработки; и
- разработка национальных протоколов утилизации незапрошенной безвозмездной помощи, которой невозможно найти применение²⁷.

2.3 Организация доступных процессов, процедур и контактных центров

54. Сразу же после бедствия оперативная обстановка может оказаться очень напряженной и обременительной для всех заинтересованных сторон. Одной из ключевых проблем, с которой сталкиваются все без исключения, является доступ к информации. Органы пограничного регулирования должны обеспечить наличие протоколов и систем обмена информацией и ее быстрого и удобного обновления.

55. Хотя общая координация действий в связи с бедствием возлагается на государство и назначенный национальный координационный орган, другим

²⁵ Более подробную информацию по вопросу незапрошенных пожертвований см. Boulet-Desbareau, Pierre, *Unsolicited In-Kind Donations & Other Inappropriate Humanitarian Goods, Strategic Plan*, commissioned by OCHA 2013, URL: https://emergency-log.weebly.com/uploads/2/5/2/4/25246358/ubd_report_eng_-_final_for_printing_2.pdf and the Australian Red Cross, *The Challenges of Unsolicited Bilateral Donations in Pacific Humanitarian Responses*, 2016, URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/161220%20Report%20-%20Challenges%20of%20UBD%20in%20Pacific.pdf>.

²⁶ Например, см. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Typhoon Haiyan Guide to Giving* (2013), URL: <https://www.humanitarianresponse.info/fr/programme-cycle/space/document/typhoon-haiyan-philippines-guide-giving>; и Centre for International Disaster Information, *Best Practices Toolkit*, URL: <https://www.cidi.org/how-to-help/toolkit/>.

²⁷ См. Boulet-Desbareau, Pierre, (Op Cit.) and the Logistics Cluster, *Position Paper for the Handling of Unsolicited Bilateral Donations* (2014), URL: https://logcluster.org/sites/default/files/logistics_cluster_ubds_position_paper_151014.pdf.

государственным учреждениям, включая органы пограничного регулирования, также необходимо создавать контактные центры для обеспечения четкой связи и координации.

56. Важно, чтобы органы пограничного регулирования с самого начала бедствия располагали списками заинтересованных сторон, каналов коммуникации (например, списками рассылки электронной почты), национальных информационных порталов, веб-сайтов и других структурированных каналов взаимодействия²⁸. Например, во время ликвидации последствий циклона в Мозамбике в 2019 году было создано несколько различных групп рассылки текстовых сообщений для обеспечения быстрого и беспрепятственного обмена информацией с соответствующими заинтересованными сторонами. Этот простой механизм обеспечил связь в самый критический момент. Многофункциональные центры также могут оказать большую помощь в обмене необходимой информацией между правительственными учреждениями, полномочными на оказание помощи субъектами и другими заинтересованными сторонами. Публикация четких процедур с простыми визуальными диаграммами, объясняющими роль государственных органов регулирования и распределение ответственности за различные процессы и процедуры, считаются надлежащей практикой. Можно заблаговременно создавать национальные информационные порталы по вопросам торговли, имеющие на своих страницах разделы, посвященные оказанию помощи при бедствии, которые позволяли бы быстро обмениваться информацией, в том числе о правильных процедурах и соответствующих национальных тарифных кодах для приоритетных видов помощи²⁹. Обмен названиями, контактными данными и ссылками на сайты отраслевых ассоциаций, таможенных брокеров и других поставщиков логистических услуг также очень полезно для полномочных оказывать помощь субъектам, хотя они должны следовать своим собственным процедурам должной осмотрительности и закупки услуг.

57. Крайне важно, чтобы органы пограничного регулирования и пограничные пункты пропуска пользовались согласованными инструментами коммуникации, сообщениями и четкими процедурами. Имеющие право на оказание помощи субъекты также ценят наличие доступа к специальным контактным лицам, которые могут четко объяснить процедуры и ответить на вопросы.

2.4 Программы обеспечения соответствия

58. Многие правительства используют ускоренную процедуру «зеленого коридора» для проведения таможенной очистки в отношении уполномоченных экономических организаций (УЭО) или других подобных программ уполномоченных операторов³⁰. УЭО представляют собой аккредитованные организации, которые признаны соответствующими стандартам безопасной работы цепочки поставок, что снижает риск проникновения в страну запрещенных или ограниченных для поставки товаров³¹. Поощряется использование УЭО или других аналогичных программ

²⁸ Государства могут также обмениваться информацией через Глобальную систему оповещения о стихийных бедствиях и координации (ГСОБК) и Виртуальный оперативный координационный центр (ВОКЦ), URL: <https://vosocc.unocha.org/>.

²⁹ World Trade Organization, *Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, Decision of 27 November 2014.

³⁰ Перечень УЭО и других программ уполномоченных операторов можно найти в публикации Всемирной таможенной организации, *Compendium of authorized economic operator programmes*, 2020 Edition, URL: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?la=en>.

³¹ Рамочные стандарты безопасности Всемирной таможенной организации (ВТамО) определяют УЭО как «сторону, участвующую в международном перемещении товаров в той функции, которая была одобрена национальной таможенной администрацией или от ее имени в качестве соответствующей стандартам ВТамО или эквивалентным стандартам безопасности цепочки поставок. К УЭО относятся, в частности, производители, импортеры, экспортеры, брокеры, перевозчики, консолидаторы, посредники, порты, аэропорты, операторы терминалов, интегрированные операторы, склады,

уполномоченных операторов и связанных с ними программ Соглашения о взаимном признании (СВП). В странах, где такие программы действовали до стихийного бедствия, правомочные оказывать помощь субъекты могут рассмотреть возможность сотрудничества с УЭО или другими аналогичными уполномоченными операторами в целях ускорения процессов таможенной очистки. Однако это может повлечь за собой дополнительные расходы и не должно являться обязательным требованием к международным или внутренним правомочным субъектам, оказывающим помощь. Поскольку правомочные на оказание помощи субъекты, желающие подать заявки на участие в программах УЭО, сталкиваются с административными формальностями и соответствующими расходами, им должны быть также доступны ускоренные процедуры, которые могут быть быстро активированы и завершены на этапе оказания помощи при бедствии, как говорится в разделе С1.

2.5 *Заблаговременное размещение товаров, предназначенных для оказания помощи при бедствии, вблизи районов, подверженных риску бедствий*

59. Международные и национальные правомочные на оказание помощи субъекты и другие учреждения, занимающиеся оказанием первой помощи, могут заблаговременно размещать товары и оборудование, предназначенные для оказания чрезвычайной помощи при бедствии, на складах в стране еще до того, как произошло стихийное бедствие. Именно эти заблаговременно складированные запасы наиболее часто используются и распределяются в первую очередь в первые 15 суток после наступления бедствия, прежде чем становятся доступными и начинают использоваться новые импортные поставки. Замещение или пополнение заблаговременно заготовленных запасов, с тем чтобы они были доступны в случае любого будущего бедствия, является критически важным видом деятельности. Меры по облегчению трансграничных поставок товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии на этапе оказания первой помощи должны распространяться и на поставки для пополнения израсходованных заблаговременно созданных запасов, даже если эти грузы поступают после завершения периода оказания первой помощи при бедствии.

2.6 *Постоянное совершенствование на основе извлеченных уроков*

60. В целях совершенствования трансграничных мер по упрощению процедур ввоза товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии государствам настоятельно рекомендуется постоянно анализировать созданные ими механизмы. В частности, для определения тех усовершенствований, которые могут быть внесены, системы и процедуры должны анализироваться после бедствий или проведенных учений. Вовлечение в этот процесс всех органов пограничного регулирования, правомочных оказывать помощь субъектов и других заинтересованных сторон имеет ключевое значение для обеспечения бесперебойной работы механизмов и процедур.

3. **Оперативная готовность**

61. В этом разделе изложены основные рекомендации по повышению оперативной готовности органов пограничного регулирования в целях облегчения перемещения товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии в первые 15 суток после наступления крупномасштабных бедствий.

3.1 *Укрепление потенциала и имитационные учения*

62. Для укрепления потенциала требуется политическая воля, приверженность, участие и ответственность всех заинтересованных сторон на всех уровнях. Усилия по укреплению потенциала должны основываться на оценке и анализе потребностей в укреплении потенциала и могут включать множество различных видов деятельности, таких как брифинги, обучение техническим и коммуникационным навыкам,

дистрибьюторы». URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx.

семинары, наставничество, практические имитационные учения, анализ процессов и систем и т. д.

63. Как отмечается в настоящих руководящих принципах, при определении и планировании усилий по укреплению потенциала следует учитывать способность государственных органов регулирования выполнять возложенные на них функции по облегчению перемещения товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии.

64. Следует также укреплять потенциал в этой области и тестировать и определять потребности с помощью аналитических мероприятий, имитационных учений и тренировочных упражнений, а также обзоров эффективности мер реагирования на прошлые стихийные бедствия. В имитационную деятельность и учебную подготовку следует вовлекать широкий круг ключевых заинтересованных сторон, представляющих весь спектр экспортно-импортных операций от начала и до конца, с целью разработки и тестирования процедур координации и эффективности связей между субъектами. Органы регулирования, а также правомочные оказывать помощь субъекты и представители частного сектора должны быть вовлечены в работу по выявлению оперативных «узких мест» и возможных путей их устранения. Исследования, позволяющие оценить по прошествии времени полезность партий грузов, предназначавшихся для оказания помощи при бедствии, также могут способствовать выявлению проблем и тех процедурных аспектов, которые, возможно, требуют усовершенствования.

65. Имитационные учения и тренировочные упражнения должны планироваться регулярно. Более крупные и сложные учения можно планировать реже (например, каждые два-три года), в то время как более маломасштабные и простые учения следует проводить более регулярно (например, ежеквартально). Ежегодные имитационные учения и тренировочные упражнения рекомендуется проводить до начала сезонов наступления бедствий. Для того чтобы ни один из этапов и ни одна из заинтересованных сторон не были забыты, настоятельно рекомендуется также регулярно привлекать к активному участию заинтересованные стороны в имитационных учениях и тренировочных упражнениях, организуемых другими государственными учреждениями и правомочными на оказание помощи субъектами, органы пограничного регулирования.

3.2 *Соображения масштабируемости*

66. Способность органов пограничного регулирования развертывать или сворачивать свои ресурсы для облегчения массового поступления товаров и оборудования для оказания помощи после крупномасштабного бедствия, зависит от тщательного планирования альтернатив, запасных решений и резервов. Эти планы имеют решающее значение для повышения оперативной готовности. Настоятельно рекомендуется использовать межучрежденческие рабочие группы и другие аналогичные форумы для организации работы по планированию масштабируемости и руководства ей.

67. Органы пограничного регулирования должны иметь такие планы для увеличения штата сотрудников, если и когда в этом возникает потребность, с учетом вероятных условий работы после стихийного бедствия. Следует обратить внимание на необходимость иметь контактные данные сотрудников и механизмы, позволяющие быстро составлять списки кандидатов и откомандировывать необходимый персонал на важнейшие участки. Органы пограничного регулирования должны также тщательно планировать и иметь важнейшее запасное и резервное оборудование для обеспечения нормального функционирования.

68. Для операторов морских портов и аэропортов важно наличие:

- оборудования для погрузки и разгрузки;
- энергоснабжения и телекоммуникационных услуг;
- резервных запасов топлива;

- пунктов въезда и выезда, в том числе подъездных путей для грузового транспорта;
- дополнительных складских помещений для массовых, паллетированных и контейнерных грузов;
- оборудования для пожаротушения и средств безопасности;
- оборудования для проверки грузов, включая рентгеновские аппараты;
- оборудования для холодной цепи; и
- альтернативных портов, если основные порты не смогут работать.

69. Глобальный логистический кластер подготовил оценки потенциала логистики (ОПЛ)³² по более чем 100 странам. Эта работа координировалась Всемирной продовольственной программой. Эти оценки содержат базовую информацию о логистической инфраструктуре, процедурах и правилах, рынках и контактных данных по каждой стране и призваны служить источником необходимой для принятия решений в отношении операций по оказанию помощи при бедствии логистическую информацию, с тем чтобы повысить уровень готовности к оказанию гуманитарной помощи, потенциал реагирования и координации. ОПЛ являются полезным источником базовой информации для планирования работы по масштабированию мер по оказанию помощи при бедствии. Органы пограничного регулирования, национальные органы по координации деятельности в связи с чрезвычайными ситуациями, международные и национальные субъекты, правомочные оказывать помощь, а также субъекты частного сектора должны оказывать помощь в обновлении информации и внесении необходимых поправок в ОПЛ. Полезную информацию можно также получить благодаря минимальным мерам по обеспечению готовности, принимаемым координаторами-резидентами/координаторами по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций и страновыми группами по гуманитарным вопросам в соответствии с руководством по планированию мер обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, разработанным Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК)³³.

4. Модернизация стандартов и информационных систем

70. Модернизация информационных систем и использование глобальных стандартов открывают возможности для повышения эффективности каждого из звеньев цепочки поставок в процессе перемещения товаров через границы, в том числе для оказания помощи при бедствии. Автоматизированные системы могут уменьшить количество ошибок, совершаемых при ручных операциях, и повысить эффективность затрат времени и средств. Использование единых стандартов данных и информационных систем может способствовать повышению полноты и точности данных, а также функциональной совместимости систем и простоты обмена данными между ними. Это может привести к снижению операционных издержек и помочь лучше управлять торговыми рисками, а также упростить измерение эффективности и анализ периодически выходящих данных для определения потребностей в усовершенствованиях и привлечения к ним внимания.

71. Хотя некоторые органы пограничного регулирования в той или иной степени уже перешли на использование компьютерных систем, существуют значительные различия в том, как эти системы используются, каковы нормативные требования и какие государственные органы участвуют в процедурах пограничного контроля. В некоторых наименее развитых странах компьютерные системы также могут быть совершенно неразвитыми и использоваться нерегулярно. Усовершенствования могут

³² Logistics Cluster, *Logistics Capacity Assessments*,
URL: <https://dlca.logcluster.org/display/public/DLCA/LCA+Homepage>.

³³ Inter-Agency Standing Committee (IASC), *Emergency Response Preparedness, Draft for Field Testing* (2015),
URL: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/emergency_response_preparedness_2015_final_2.pdf.

принести пользу для оказания помощи при бедствии и улучшить идентификацию и приоритизацию продукции, прозрачность, управление рисками, таможенную очистку и возможности для борьбы с контрафактной продукцией и отзыва небезопасных товаров, что позволит добиться более полного соблюдения требований и большей безопасности. Такого рода модернизационные инициативы являются важной частью деятельности по разработке современных процедур для всей трансграничной торговли, а также помогают усилиям по оказанию помощи при бедствии. Они преследуют долгосрочные цели и требуют серьезного планирования, поэтому не следует ожидать их появления на начальном этапе после наступления бедствия. При этом, если они уже существуют, то их вполне можно использовать.

4.1 Системы, содействующие упрощению рабочих процессов

72. Несмотря на то, что сразу же после наступления крупномасштабного стихийного бедствия Интернет и ИТ-системы, зависящие от электроснабжения, могут быть недоступны, в условиях оперативной деятельности после бедствия все же можно внедрить упрощенный рабочий процесс, следуя резервным процедурам, описанным в разделе C1.

73. В распоряжении органов пограничного регулирования имеется целый ряд компьютеризированных систем управления, которые могут помочь упростить рабочие процессы, а также облегчить трансграничное оказание помощи при бедствии³⁴. Ключевые возможности таких систем касаются определения товаров и организаций, которым будет уделяться первоочередное внимание, определения приоритетных партий грузов, обработки информации до прибытия грузов для их пропуска без задержек с использованием соответствующих механизмов контроля, аудита и отчетности.

4.2 Механизмы «единого окна»

74. «Единое окно» — это «механизм упрощения торговых процедур, позволяющий сторонам, участвующим в торговых и транспортных операциях, предоставлять стандартизованную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита». Отдельные элементы данных должны предоставляться только один раз в электронном виде³⁵. Механизмы «единого окна» воплощают в себе многие другие меры облегчения торговли, которые могут помочь упростить формальности на границе. Для правомочных на оказание помощи субъектов механизмы «единого окна» имеют важнейшее значение, позволяя сократить время, необходимое для различных процессов одобрения, включая освобождение от взимания налогов и пошлин с грузов, предназначенных для оказания помощи при бедствии, в которых часто участвуют многочисленные регулирующие органы. Подготовительные этапы создания системы «единого окна», включая координацию между государственными органами регулирования, упрощение требований к данным, создание единого национального массива данных, соответствующего международным стандартам, и благоприятной правовой среды, — все это может в долгосрочном плане способствовать упрощению

³⁴ Одним из примеров является дополнительное программное обеспечение Автоматизированной системы обработки чрезвычайных грузов (АСИРЕК), которое было разработано для использования с Автоматизированной системой обработки таможенных данных (АСОТД) и другими системами. Дополнительное программное обеспечение АСИРЕК позволяет быстро выявлять организации, участвующие в операциях Организации Объединенных Наций по оказанию помощи, и дает этим организациям возможность ускорить импорт грузов гуманитарной помощи, а таможенным органам — получить более точную картину поступающих грузов помощи. См. документ Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), *Smoothing the way for humanitarian aid: the UN's life-saving ASYREC partnership (2018)*, URL: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1673>.

³⁵ Рекомендация № 33: Рекомендация и руководящие принципы создания механизма «единого окна», издание 2020 года (ECE/TRADE/352/Rev.1). URL: <https://www.unece.org/unecefact/mainstandards.html>.

поставки товаров для оказания помощи при бедствии³⁶. Даже если из-за бедствия механизм «единого окна» недоступен в электронном режиме, налаживание сотрудничества между правительственными ведомствами является полезной мерой.

75. Платформы частного сектора, такие как порталы для единовременного представления данных³⁷, также могут помочь в ускорении таможенной очистки на границе, поскольку они могут выполнять функцию интерфейса между полномочными оказывать помощь сторонами и органами пограничного регулирования.

4.3 Управление непрерывностью бизнес-процессов

76. Управление непрерывностью бизнес-процессов — это «процесс управления рисками, предназначенный для обеспечения непрерывности основных бизнес-процессов в случае возникновения крупных сбоев (например, выход из строя ИТ-системы или эпидемия заболеваний среди персонала). Оно включает в себя определение ключевых бизнес-процессов компании (или организации), ресурсов, необходимых для их осуществления (например, персонал, системы, станки и оборудование), а также основных рисков, влияющих на эти ресурсы; после этого должна быть разработана стратегия восстановления основных бизнес-процессов в кратчайшие сроки после любого сбоя»³⁸. Разработка планов по обеспечению непрерывности бизнес-процессов имеет решающее значение для любой современной организации. Планирование обеспечения непрерывности бизнес-процессов включает в себя резервные процедуры, рекомендованные в разделе C1, но не ограничивается ими.

77. Существует широкий спектр рекомендаций и иных инструментов для содействия планированию обеспечения непрерывности бизнес-процессов государственных органов регулирования³⁹. Всем органам пограничного регулирования рекомендуется составлять и регулярно пересматривать планы обеспечения непрерывности, с тем чтобы продолжать оказание услуг после наступления бедствия и быть в состоянии содействовать быстрому оказанию помощи пострадавшему населению.

³⁶ Дополнительные рекомендации см. в *Рекомендации ЕЭК ООН № 33 (там же)*;
Рекомендация 34: Упрощение и стандартизация данных для международной торговли, 2013 год, Рекомендация 35: Выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле, 2013 год, URL: <http://www.unece.org/uncetfact/tfrecs.html>.

³⁷ ЕЭК ООН, Рекомендация 37: Порталы для единовременного представления данных, 2019 год, URL: <http://www.unece.org/uncetfact/tfrecs.html>.

³⁸ Law, Jonathan, *A Dictionary of Business and Management* (Oxford University Press, 2009), URL: <https://www.oxfordreference.com/>.

³⁹ См., например, World Customs Organization *Trade Recovery Guidelines* (2018), URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx; или International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Societal security — Business continuity management systems — Requirements* (2019), URL: <https://www.iso.org/standard/75106.html>.

Приложение I

Основные справочные материалы для настоящего документа

1. Существует множество международных стандартов, нормативных документов и руководящих принципов, которые являются актуальными для данного документа и зачастую более подробными в своих конкретных областях. К их числу относятся следующие документы:

Справочный документ (в алфавитном порядке)	Краткое описание
1. Customs Cooperation Council, Convention on Temporary Admission, Annexes B.9 and D, (Istanbul, 26 June 1990), URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/istanbul/istanbul_legal_text_eng.pdf?la=en	Эта конвенция регулирует временный ввоз товаров, в том числе наименования товаров, предназначенных для оказания помощи.
2. Customs Cooperation Council, Recommendation of the Customs Co-operation Council to expedite the forwarding of relief consignments in the event of disasters (June, 1970), URL: http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/recommendations/pf_recommendations.aspx	В этом документе излагаются рекомендации по управлению грузами, предназначенными для оказания помощи.
3. Customs Cooperation Council, Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief, June 2011, URL: http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx	В данной резолюции членам предлагается осуществлять пересмотренную Киотскую конвенцию и разрабатывать планы надлежащего приема партий грузов для оказания помощи, наращивая потенциал при поддержке Секретариата.
4. Customs Cooperation Council, SAFE Framework of Standards, 2018 edition, URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx	Рамочные стандарты безопасности представляют собой инструмент расширения сотрудничества между таможенными органами, соответствующими государственными учреждениями и экономическими операторами.
5. Customs Cooperation Council, The relevant key principles of the SAFE Framework of Standards in further facilitating the process of clearing relief consignments, undated, URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster.aspx	В этом документе рассматривается вопрос о том, в какой степени ключевые принципы Рамочных стандартов безопасности могут оказаться полезными для дальнейшего облегчения процесса таможенной очистки грузов, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи.
6. Customs Cooperation Council, Trade Recovery Guidelines, 2018, URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx	В настоящем документе содержатся руководящие принципы восстановления торговли после сбоев.
7. Inter-Agency Standing Committee (IASC), Emergency Response Preparedness, Draft for Field Testing, July 2015, URL: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/emergency_response_preparedness_2015_final_2.pdf	МПК разработал это руководство для оказания поддержки международной гуманитарной системе в применении упреждающего подхода к обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям.

- | | |
|--|---|
| <p>8. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2011, Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRL Model Act), URL: https://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20(English).pdf</p> <p>9. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2011, Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRC Model Emergency Decree), URL: https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf</p> <p>10. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007 Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRL Guidelines), URL: www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/</p> <p>11. International Federation of the Red Cross and Red Crescent, 2017, Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (IDRL Checklist), URL: https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/IDRL-Checklist-EN-LR.pdf</p> <p>12. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services, 2017, URL: https://www.unocha.org/asia-and-pacific-roap/asia-disaster-guide</p> <p>13. Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Tampere, 18 June 1998 URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXV-4&chapter=25</p> <p>14. United Nations Department of Humanitarian Affairs, 1996, Model agreement on customs facilitation in international emergency humanitarian assistance, URL: https://digitallibrary.un.org/record/230021?ln=en</p> | <p>Типовой закон о ИДРЛ основывается на Руководящих принципах ИДРЛ и призван дополнить их. Он служит справочным документом и примером для законодателей при разработке ими нормативных актов, касающихся управления внешней помощью в соответствии с национальными условиями.</p> <p>Типовое постановление в введении режима чрезвычайного положения ИДРЛ конкретно предназначено для ситуаций, когда до начала крупномасштабного бедствия не существует четкой правовой базы или когда принятие более всеобъемлющего законодательства не представляется возможным.</p> <p>Руководящие принципы ИДРЛ представляют собой набор рекомендаций для правительств, касающихся подготовки законов о реагировании на бедствия и планов преодоления общих проблем регулирования международных операций по оказанию помощи при бедствии.</p> <p>Контрольный перечень ИДРЛ является инструментом, помогающим соответствующим субъектам использовать Руководящие принципы ИДРЛ, особенно в связи с разработкой и пересмотром законов, стратегий, планов и процедур.</p> <p>Настоящее Руководство помогает специалистам, ответственным за предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, в национальных правительствах получить базовые знания о том, как мобилизовать и использовать международные и региональные инструменты и услуги для реагирования на бедствия и обеспечения готовности к ним.</p> <p>В Договоре признается важнейшая роль средств телекоммуникации после наступления бедствия и формируются механизмы для запроса и оказания помощи в области телекоммуникаций.</p> <p>Это типовое соглашение между государствами и Организацией Объединенных Наций касается мер по ускорению импорта, экспорта и транзита грузов чрезвычайной помощи и имущества персонала, привлекаемого для оказания помощи в случае бедствий и чрезвычайных ситуаций.</p> |
|--|---|

*Справочный документ (в алфавитном порядке)**Краткое описание*

- | | |
|---|---|
| <p>15. United Nations Conference on Trade and Development, ASYCUDA system, 2020, URL: https://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/ASYCUDA-Programme.aspx</p> | <p>АСОТД является комплексной системой управления таможенными операциями в целях поддержки международной торговли и транспортных операций в условиях современной автоматизированной среды. Дополнительный модуль АСИРЕК позволит определять товары, предназначенные для оказания гуманитарной помощи, и устанавливать их приоритетность.</p> |
| <p>16. World Trade Organization Trade Facilitation Agreement (TFA), July 2014, URL: https://www.tfafacility.org/trade-facilitation-agreement-facility</p> | <p>СУПТ содержит положения, нацеленные на ускорение перевозки, пропуска и таможенной очистки товаров, в том числе транзитных грузов. В нем также предусмотрены меры по налаживанию эффективного сотрудничества между таможенными и другими компетентными органами в сфере упрощения процедур торговли и выполнения таможенных формальностей. Кроме того, в соглашении включены положения о технической помощи и укреплении потенциала в этой области.</p> |

Приложение II

Основные заинтересованные стороны

1. В приведенном ниже списке перечислены основные заинтересованные стороны, которые играют непосредственную роль в трансграничной поставке помощи при бедствии и которые в идеале должны участвовать в разработке и/или осуществлении мер по облегчению ее доставки.

Заинтересованная сторона	Описание
1. Бенефициары	К ним относятся пострадавшие от бедствия люди и общины, в том числе внутренне перемещенные лица. Воздействие стихийного бедствия на людей, общины и средства к существованию можно ослабить с помощью взаимосвязанных и упорядоченных мер по обеспечению готовности и процессов реагирования. Потребности бенефициаров должны надлежащим образом оцениваться органами, занимающимися чрезвычайными ситуациями, для определения тех товаров и оборудования, которые требуются для оказания чрезвычайной помощи при бедствии в первую очередь.
2. Полномочные субъекты, поставляющих товары и оборудование	Это может быть любая оказывающая помощь международная или отечественная гуманитарная организация, оказывающее помощь государство, иностранное физическое лицо, частная иностранная компания, оказывающая благотворительную помощь, или другая иностранная организация, реагирующая на бедствие в пострадавшем государстве или поставляющая товары или оборудование для оказания помощи. Полномочным субъектам, оказывающим помощь и поставляющим товары и оборудование, потребуется содействие в перемещении грузов чрезвычайной помощи через границу. Речь может идти об официальных импортерах/экспортерах. Следует использовать следующие критерии: обладает ли оказывающий помощь субъект а) достаточным потенциалом и опытом для оказания помощи при бедствии и отвечает ли он международным стандартам качества; б) придерживается ли он основных гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета и беспристрастности; с) не намеревается ли он получать какую-либо прибыль или иные коммерческие выгоды от оказания помощи при бедствии; и d) застрахована ли его деятельность по оказанию помощи при бедствии надлежащим образом.
2а. Полномочный оказывать помощь субъект	Полномочный оказывать помощь субъект утверждается правительством в качестве поставщика товаров, которые будут распространяться бесплатно или будут использоваться такой организацией или под ее контролем. Утвержденный/зарегистрированный донор может также представлять других участников (которые не утверждены/зарегистрированы) в качестве «партнеров-исполнителей» для поддержки усилий по оказанию помощи.
2б. Незарегистрированный оказывающий помощь субъект	Эти полномочные оказывать помощь субъекты не имеют предварительного разрешения правительства на безвозмездное распространение товаров в стране. Этим организациям может потребоваться передать право собственности на товары утвержденным/зарегистрированным донорам, с тем чтобы пользоваться специальным упрощенным режимом и мерами поддержки, или ходатайствовать об ускоренной регистрации в ходе реагирования на бедствие, или же осуществлять оба процесса параллельно.

Заинтересованная сторона	Описание
3. Полномочные оказывающие помощь субъекты, предоставляющих услуги, техническую консультативную и другую помощь	Таким субъектом может являться любая оказывающая помощь международная или внутренняя гуманитарная организация, оказывающее помощь государство, иностранное физическое лицо, иностранная частная компания, оказывающая благотворительную помощь, или другая иностранная организация, реагирующая на бедствие в пострадавшем государстве путем предоставления услуг пострадавшему государству для содействия операциям по оказанию помощи при бедствии. К этим услугам относится консультационная и техническая помощь, которая может быть не связана с пожертвованием товаров или денежных средств. Многие неправительственные организации (НПО), МНПО, учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие предлагают важнейшие услуги специалистов, экспертную и техническую помощь. Как и доноры физических товаров, полномочные оказывать помощь субъекты, предоставляющие услуги, также могут быть классифицированы как зарегистрированные или незарегистрированные.
4. Государственные органы регулирования	
4a. Национальный координационный орган по борьбе с чрезвычайными ситуациями	Речь идет о государственном учреждении, главная задача которого заключается в координации мер реагирования на природные или антропогенные катастрофы, а также в укреплении потенциала для повышения устойчивости к стихийным бедствиям и реагирования на кризисные ситуации. Этот орган часто называют Национальным агентством по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (НАЧС). В то время как во многих странах предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций занимается отдельное специализированное агентство, в других странах эти обязанности могут распределяться между различным правительственным органам. Меры по координации и обеспечению готовности имеют еще более важное значение в этих сценариях.
4b. Органы пограничного регулирования	Правительства принимают законы, наделяющие различные органы регулирования полномочиями и ресурсами для обеспечения соблюдения требований пограничного контроля. В разных странах на эти учреждения возлагаются разные функциональные обязанности, которые могут включать в себя сотрудничество с органами пограничного регулирования соседних стран транзита. Содействием оказанию помощи при бедствии занимаются разные учреждения, отвечающие за контроль товаров, людей и транспортных средств. К их числу можно отнести следующие органы (этот перечень не является исчерпывающим): • органы здравоохранения; • органы, отвечающие за сбор пошлин и налогов; • органы санитарного и фитосанитарного (СФС) контроля; • органы по надзору за рынками продовольственных товаров и лекарственных препаратов; • санитарно-эпидемиологические органы; • органы стандартизации и метрологии; • органы пограничного контроля; • иммиграционные органы;

Заинтересованная сторона	Описание
	• органы безопасности и внутренних дел; • органы по борьбе с мошенничеством; • органы, ответственные за торговую политику, внешние сношения и международные отношения; и • органы гражданской авиации.
4с. Государственные учреждения-партнеры (в стране происхождения груза)	После заключения необходимых соглашений органы пограничного регулирования могут получать документацию или информацию от правительственных органов регулирования в странах, из которых были отправлены грузы. Государственные учреждения-партнеры могут влиять на эффективность оказания помощи путем предоставления точной и своевременной информации, такой как экспортные декларации или сертификаты происхождения. Государственные учреждения-партнеры могут также содействовать заблаговременному уведомлению посредством межведомственной координации и ускорять логистическое обеспечение операций по оказанию помощи путем определения приоритетности грузов.
4d. Военные субъекты (местные и иностранные)	Военные аэропорты, другие объекты и транспортные средства могут оказывать существенную поддержку в перемещении грузов чрезвычайной помощи при бедствии как при их экспорте из стран доноров, так и по прибытии в страну назначения. Обычные процедуры таможенной очистки в таких местах могут оказаться неприменимы, что может вызвать определенные проблемы, поскольку некоторые страны требуют подтверждения факта экспорта из страны отгрузки в налоговых целях, с тем чтобы избежать ответственности, например, за уплату налога на добавленную стоимость.
5. Оказывающие поддержку частные хозяйствующие субъекты	
5a. Агенты/брокеры, осуществляющие таможенную очистку	Такие физические лица или компании обладают лицензией таможни, после прохождения экзамена, на осуществление деятельности в роли профессионального агента импортера или экспортера и подготовку и подачу всех документов для таможенной очистки товаров. Такое лицо, как правило, оказывает свои услуги за вознаграждение⁴⁰. Часто они также выполняют эту же роль перед органами пограничного регулирования, не являющимися таможенными органами. Некоторые страны требуют, чтобы все процедуры таможенной очистки выполнялись таможенными агентами/брокерами.
5b. Другие частные экономические агенты	Эти частные хозяйствующие субъекты оказывают помощь с очисткой грузов на границе и могут предоставлять поддержку, материалы или экспертные услуги на этапе реагирования на бедствия. К их числу могут относиться: • поставщики транспортных средств и услуг на маршруте и в пункте назначения, в том числе экспедиторы; • операторы терминалов аэропорта; • торговые/местные системы, поддерживающие обмен информацией на региональном уровне; • региональные и местные лидеры; • стивидоры;

⁴⁰ ЕЭК ООН, Упрощению процедур торговли: англо-русско-китайский глоссарий, пересмотренное третье издание, 2019 год, стр. 60–61.

Заинтересованная сторона	Описание
5с. Местные поставщики товаров и оборудования для оказания помощи при бедствии	• агенты по обработке грузов; и • провайдеры электронных систем. Предприятия в стране, пострадавшей от бедствия, могут стремиться оперативно импортировать необходимые товары и оборудование для продажи лицам, ответственным за ликвидацию последствий бедствия, и полномочным оказывать помощь субъектам. В зависимости от местного регулирования и обстоятельств эти предприятия могут оказаться или не оказаться в числе освобожденных от уплаты налогов и пошлин на импорт или участников программы упрощенного ввоза на приоритетной основе. Однако все большее число учреждений по оказанию помощи при бедствии и полномочных оказывать помощь субъектов признают, что приобретение необходимых товаров и оборудования на местном уровне у предприятий страны, пострадавшей от бедствия, дает дополнительные преимущества, например помогая восстановлению экономики.

Приложение III

Типичные виды товаров и оборудования, используемые для оказания помощи при бедствии

1. Хотя потребности всегда должны оцениваться применительно к последствиям конкретного бедствия, ниже перечислены типичные виды товаров и оборудования, используемые для оказания помощи при бедствии и требующие упрощенной процедуры пересечения границы в течение первых 15 суток после внезапно наступившего стихийного бедствия:

одеяла	аккумуляторные генераторы	одежда	продукты питания
бытовые кухонные наборы (кастрюли, сковородки, столовые приборы и т. д.)	предметы личной гигиены и наборы (мыло, гигиенические салфетки и т. д.)	лабораторное оборудование	туалеты
транспортные средства	медицинское оборудование	медикаменты	москитные сетки
сборные дома	пленка (непромокаемый брезент)	поисково-спасательные дрессированные животные	наборы инструментов для ремонта (молотки, гвозди, веревки и т. д.)
солнечные осветительные устройства	хирургическое оборудование	средства связи	палатки
автомобили	водоочистительные агрегаты	емкости для хранения воды (ведра, канистры, мягкие емкости для транспортировки, баки и т. д.)	

Помощь обычно распространяется в виде готовых комплектов с разными товарами, например в виде кухонных наборов, медицинских наборов, наборов ремонтных инструментов, гигиенических наборов и т. д.