

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ КАК НОВАЯ ОТРАСЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Автор анализирует и обосновывает позицию относительно формирования новой отрасли международного права, характеризует этапы развития и становления международного сотрудничества в области стихийных бедствий и катастроф, обосновывает рассмотрение в качестве единого объекта отрасли природные бедствия и техногенные катастрофы, раскрывает классификацию источников отрасли, ее принципы, предмет правового регулирования.

Ключевые слова: стихийные бедствия; техногенные аварии; международное сотрудничество; международное право чрезвычайных ситуаций.

Стихийные бедствия, техногенные катастрофы с определенной периодичностью происходят в той или иной точке нашей планеты. С развитием урбанизации увеличивается и их количество. Это происходит по разным причинам: влияние антропогенного фактора на окружающую среду, рост населения, нарушение или отсутствие норм строительной и технологической безопасности, циклический рост и спад количества природных бедствий и т.д. Эти и многие другие причины подталкивают государства к созданию систем безопасности, систем реагирования на возможные риски различного характера. Существует такая потребность и в рамках международных отношений. Об этом свидетельствуют конкретные факты стремления государств к сотрудничеству по предупреждению бедствий и ликвидации их последствий посредством заключения международных договоров различного уровня, создания международных специализированных организаций и структур. Таким образом, налицо появление нового вида межгосударственных отношений специфического характера – отношений в области прогнозирования, мониторинга, предупреждения, управления и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Следует отметить, что международные отношения в сфере природных бедствий и техногенных катастроф развивались по-разному. Если природная стихия всегда интересовала общество, а с развитием научно-технического прогресса появилась возможность ее изучать, то техногенные аварии стали интересовать государства с позиции повышения промышленной безопасности только после серьезных катастроф. Стремление стран к формированию «подушки безопасности» в области стихийных бедствий и техногенных аварий, развитие научных возможностей прогнозирования, мониторинга и реагирования на них сблизило две эти сферы, и в настоящее время мы говорим о формировании уже самостоятельной отрасли международного права – международного права чрезвычайных ситуаций.

Попробуем представить общую характеристику международного сотрудничества в рассматриваемой сфере с учетом исторических событий, оказавших влияние на формирование новой отрасли международного права.

Начнем с природных бедствий. Одни природные явления являются обыденными (дождь, снег, ветер и т.д.), другие в связи с высокой мощностью проявления превращаются в бедствие (человеческие жертвы, значительный экономический ущерб). Такие проявления стихии принято называть «опасные природные яв-

ления». В древние времена считалось, что стихийные бедствия – это «кара господня». Бог гневается на людей за их грехи и посылает испытания. Такое восприятие объясняется отсутствием знаний о природных процессах.

С развитием науки появилась возможность объяснять сущность природных явлений, прогнозировать проявления стихии.

В 1952 г. были организованы комплексные глобальные геофизические исследования. Инициатором стал Международный совет научных союзов. В результате ЮНЕСКО объявило период с июля 1957 по декабрь 1958 г. Международным геофизическим годом (МГГ). Данное мероприятие было призвано помочь ученым всего мира принять участие в серии согласованных наблюдений различных геофизических явлений. Активная международная деятельность в этой сфере осуществлялась в рамках ЮНЕСКО: исследовательские миссии на территории разных стран и континентов, анализ и сбор данных о произошедших там землетрясениях и их последствиях.

С развитием урбанизации, ростом населения масштабы последствий стихийных бедствий значительно возросли. Появилась необходимость разработки механизмов предупреждения стихийных бедствий, подготовки населения, ликвидации последствий (укрепление строений, подготовка отводных стоков и т.д.). Отношения по защите от стихийных бедствий первоначально формировались на внутригосударственном уровне в сфере управления при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. В российской правовой науке в настоящее время выдвигается концепция формирования комплексной отрасли национального права – права чрезвычайных ситуаций.

Согласно статистике наибольший финансовый ущерб приносят наводнения, землетрясения и ураганы, а засухи и голод являются причиной гибели большого количества людей. Например, за последние 10 лет XX в. ущерб от землетрясений составил 30% от общего объема ущерба, нанесенного всеми стихийными бедствиями, в то время как на их счет оказалось только 9% жертв. А голод унес жизни 42% людей, погибших во всех бедствиях, хотя доля ущерба составляет всего лишь 4% (IFRC 2001). Подсчитано, что в 1999 г. общие финансовые потери превысили 100 млрд долл. США – это вторая по величине сумма за все время наблюдений. Всего в 1999 г. было зарегистрировано 707 крупных катастроф, в то время как в предыдущие годы их было от 530 до 600. Но самое удивительное, что по сравнению с 1960-ми гг. количество природных бед-

ствий за последние 10 лет увеличилось в 3 раза, а экономические потери возросли за этот же период времени почти в 9 раз [1].

Начиная с 80-х гг. прошлого столетия все большее значение приобретает международное сотрудничество в борьбе со стихией. Государства заключают соглашения о сотрудничестве в данной сфере, чтобы совместными усилиями уменьшать масштабы последствий стихийных бедствий. Положительную роль в таком сотрудничестве сыграла ООН. В 1971 г. было создано Бюро ООН по предоставлению помощи пострадавшим от стихийных бедствий (в настоящее время – Управление ООН по координации гуманитарной деятельности) с целью координации деятельности всех возможных сил и средств во время бедствия. В этот период в ООН разрабатывалась концепция подготовки к стихийным бедствиям, ее содержание охватывало проблемы обучения специального персонала для работы в условиях стихии, а также некоторые межотраслевые мероприятия, направленные на повышение эффективности спасательных работ, мероприятия по ликвидации последствий стихийных бедствий и восстановлению нормальной жизни на пострадавших территориях. Было принято решение о проведении Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий с 1990 по 2000 г. В эти и последующие годы мировое сообщество под эгидой ООН проводило различные мероприятия, в рамках которых были сформированы основные принципы сотрудничества, определены направления взаимодействия и развития государств. Именно в это время появилось большое количество международных документов рекомендательного характера (резолюций, деклараций, итоговых документов и т.п.), положения которых многие государства приняли на себя как международные обязательства и разработали соответствующие национальные правовые и организационные механизмы. В 1998 г. была подписана Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи. На 56-й сессии ГА ООН была принята Резолюция № 56/195 «Международная стратегия уменьшения опасности бедствий» [2]. Согласно резолюции уменьшение опасности бедствий должно рассматриваться в качестве одной из важных функций ООН. Было принято решение, согласно которому специальные органы продолжают осуществлять свою деятельность, начатую в прошедшем десятилетии в рамках международной стратегии, с целью дальнейшего укрепления и совершенствования международного сотрудничества в этой сфере.

Применительно к промышленным авариям и катастрофам как объекту международного сотрудничества можно отметить следующие особенности развития межгосударственных отношений. Большое количество крупных производственных аварий, произошедших в XX в. и сопровождавшихся выбросами химических и радиоактивных веществ, привлекло внимание всего мира к опасностям как правило некомпетентного руководства, особенно в таких отраслях, как транспорт, химическая промышленность и атомная энергетика. Происшествия часто имели трансграничные последствия. Вплоть до 1970-х гг. международное сообще-

ство рассматривало катастрофы как исключительные обстоятельства, когда на местном уровне справиться с последствиями невозможно без помощи извне. Термин «управление катастрофами» подразумевал ликвидацию их последствий, чем занимались главным образом такие организации, как Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца или национальные органы гражданской обороны. Результатом попыток решения обозначенных проблем стало развитие регулирования отношений в области защиты от природных и техногенных катастроф в национальных законодательствах развитых стран уже в первой половине 70-х гг. XX в.

Аварии и катастрофы представляют серьезную опасность для жизни общества. Они могут происходить как по собственно технологическим причинам, так и инициироваться опасными природными явлениями – землетрясениями, ураганами, штормами. Техногенные аварии и катастрофы сопровождаются радиационным и химическим загрязнением, взрывами, пожарами, обрушениями. Стихийные бедствия в современной техносфере могут вызвать лавину чрезвычайных ситуаций, а производственная деятельность – спровоцировать природные катастрофы с тяжелыми последствиями.

Россия занялась этой проблемой только в конце восьмидесятых, после трагических событий в Чернобыле и Спитаке. Началось формирование национальных систем управления при чрезвычайных ситуациях. Целью управления стало обеспечение развития общества в условиях его безопасности для здоровья и жизни людей. В основе обеспечения безопасности лежит предотвращение или сведение к минимуму риска возникновения чрезвычайной ситуации, а также ее последствий [3. С. 36].

Многие страны постепенно сформировали внутренний механизм управления при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Использование научно-технических достижений и обмен опытом являются одним из направлений сотрудничества государств в сфере защиты от катастроф. Однако несмотря на наличие национальных систем чрезвычайного управления, в мире все чаще возникают ситуации, когда пострадавшее государство оказывается не в состоянии справиться самостоятельно с последствиями катастроф.

Были введены добровольные и обязательные правила с целью предупреждения аналогичных случаев. Так, после взрыва на предприятии по производству пестицидов в Севезо (Италия) в 1976 г. была принята (1982 г.) Европейская директива по опасности возникновения крупных аварий в отдельных отраслях промышленности.

Аналогичным образом другие крупные аварии (например, утечка метилизоцианата в Бхопале (Индия) в 1984 г. и пожар на швейцарском складе компании «Сандос» в г. Базель в 1989 г.) стимулировали принятие нормативных актов в химической промышленности, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. После аварии в Бхопале Международная организация труда в 1993 г. разработала Конвенцию по предупреждению крупных промышленных аварий и Рекомендации по предупреждению крупных промышленных аварий. Эти документы призывают к международному обмену информацией, выработке политики с целью предотвращения крупных

аварий и их последствий, а также к признанию факта, что крупные аварии могут оказывать серьезное воздействие на жизнь человека и окружающую среду.

Крупнейшие ядерные аварии, как, например, на острове Три-Майл в США в 1979 г. и в Чернобыле в 1986 г., не только ускорили процесс укрепления ядерной безопасности и подготовки к чрезвычайным ситуациям, но и заставили многие страны значительно ограничить развитие атомной энергетики. После Чернобыльской аварии были приняты два важных международных договора – Конвенция по оказанию помощи в случае ядерной аварии или радиационной чрезвычайной ситуации и Конвенция по раннему оповещению в случае ядерной аварии. Позднее были приняты Конвенция по ядерной безопасности (1994), обязывающая стороны соблюдать самый высокий уровень радиационной безопасности, и «Единая конвенция по безопасному управлению отработанным топливом и радиоактивными отходами» (1997). В 2001 г. была подписана в рамках СНГ «Конвенция о промышленной безопасности».

Последние события, произошедшие в Японии в 2011 г., еще раз подчеркивают важность рассматриваемого сотрудничества, необходимость развития со стороны государств правового и организационного механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации природного, техногенного и смешанного характера, а кроме того, все это свидетельствует о формировании самостоятельной отрасли международного права чрезвычайных ситуаций.

Конечно, оба объекта правового регулирования (стихийные бедствия и техногенные аварии) различны по своему характеру применительно к осуществлению международного сотрудничества. Так, промышленные катастрофы в большей степени возлагают ответственность на само государство, поскольку оно должно прогнозировать негативную ситуацию. К тому же большинство стран имеют национальный механизм контроля промышленной безопасности.

В рамках отрасли «международное право чрезвычайных ситуаций» представляется весьма правильным рассмотрение указанных выше объектов правового регулирования, поскольку в настоящее время уже существует правовой механизм, применимый в равной степени к каждому; велика также зависимость таких объектов друг от друга с точки зрения возможных рисков. Ведь и стихийное бедствие может стать результатом техногенной аварии.

В определенной степени подтверждение нашей позиции отражено и в меморандуме Секретариата Комиссии международного права ООН «Защита людей в случае бедствий». Прочитав некоторые выдержки из этого документа. «Международное сотрудничество в деле оказания помощи при бедствиях – явление не новое, но в современную эпоху оно стало более распространенным, что породило необходимость в усилении правового регулирования... Та часть международного права, которая регулирует ликвидацию бедствия, превратилась в комплексный набор правил, где прописаны инициирование экстренной помощи, вопросы доступа, проблемы статуса и само оказание помощи...» [4].

В качестве подтверждения возможности выделения в международном праве новой отрасли рассмотрим ее

характеристики с позиции теории государства и права. Отрасль права – это совокупность правовых норм, регулирующих какую-либо сферу общественных отношений. Сферу общественных отношений составляют однородные, однопорядковые виды общественных отношений [5 С. 172]. Отрасль международного права – совокупность юридических норм и принципов, регулирующих отношения между субъектами международного права в определенной области, которая составляет специфический предмет международного права и связана со специфической группой объектов международного права. Большинство исследователей считают, что отрасли права следует выделять на основе предмета и метода правового регулирования в качестве основания. Предмет правового регулирования международного права выделяется многими учеными, в то время как метод индивидуализируется достаточно редко. Скорее всего, это объясняется тем, что применяемые в международном праве методы характерны для всех его отраслей и институтов, отличие которых друг от друга должно выражаться в других характеристиках. В литературе при анализе отдельных отраслей международного права делается акцент на специальных принципах и источниках данного нормативного блока, а также специфике объекта правового регулирования. Относительно последнего мы высказались выше.

Предмет правового регулирования в соответствии с теорией государства и права – это круг общественных отношений, регулируемый нормами права. Применительно к анализируемой сфере международного сотрудничества можно констатировать, что *предметом правового регулирования международного права чрезвычайных ситуаций являются общественные отношения субъектов международного права по их взаимодействию в области прогнозирования, мониторинга, предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф*. Говорить о существовании двух отраслей международного права (право бедствий и право катастроф), на наш взгляд, некорректно, поскольку практика свидетельствует, что существующие международно-правовые нормы не всегда разделяют данные объекты при их регулировании. Так, резолюция ГА ООН «Повышение эффективности и укрепление координации международной помощи при проведении поисково-спасательных операций в городах» не разделяет бедствия по природе их происхождения, а регулирует определенный блок вопросов в этой сфере в едином порядке [6]. В качестве другого примера можно привести Конвенцию о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, которая также регулирует весь блок международных отношений.

Отнести данные объекты (стихийные бедствия и техногенные катастрофы) к другим отраслям международного права вряд ли возможно. Так, международное право вооруженных конфликтов регулирует общественные отношения по соблюдению международных норм в сфере ведения военных действий и все вытекающие из этого отношения. Международное экологическое право, в свою очередь, хотя и затрагивает природные явления в качестве объекта регулирования, но в достаточно узком

контексте – только относительно состояния окружающей среды и негативного воздействия на нее антропогенных факторов как следствия проявления стихии. Таким образом, выделение самостоятельной отрасли международного права, регламентирующей межгосударственные отношения по предупреждению, ликвидации последствий и оказанию помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, представляется весьма актуальным и объективным.

В качестве иной составляющей, позволяющей определить самостоятельность отрасли международного права, мы рассмотрим наличие специальных принципов и источников. Именно специфика норм и принципов каждой отрасли международного права, определяемая спецификой предмета и объекта международного права, является критерием, с помощью которого различаются в международном праве его отдельные отрасли [7].

Источники международного права чрезвычайных ситуаций представляют достаточно большой блок международных документов различного характера, имеющих свою специфику. Некоторые из таких источников уже были обозначены в данной работе. В настоящее время действует несколько конвенций в рассматриваемой сфере. С учетом объекта правового регулирования их можно поделить на группы. Первая группа включает в себя конвенции относительно бедствий в целом: Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г. (Конвенция Тампере), Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 г., принятая в рамках Международной организации гражданской обороны. Эти документы направлены на урегулирование определенных проблем международного характера в сфере оказания помощи в случае любого бедствия. Так, Рамочная конвенция под бедствием понимает чрезвычайную ситуацию, которая может нанести ущерб жизни, имуществу или окружающей среде. Конвенция Тампере дает более широкое определение: «Бедствие означает серьезное нарушение функционирования общества, которое создает серьезную, широкую угрозу для жизни и здоровья людей, имущества или окружающей среды, независимо от того, вызвано оно аварией, силами природы или деятельностью человека и возникло внезапно или в результате сложного, длительного процесса» [8].

Вторую группу международных соглашений составляют договоры регионального характера: Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 г., Открытое Частичное Соглашение Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае природных и техногенных катастроф от 20 марта 1987 г.; Соглашение между правительствами государств – участников Черноморского экономического сотрудничества о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера 1998 г.; Соглашение между государствами – членами Ассоциации карибских государств и ее ассоциированными членами о региональном сотрудничестве в отношении стихийных бедствий 1999 г.; Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и

ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 г. и др. Данный далеко не полный перечень региональных соглашений показывает, что проблема реагирования на бедствия является всеобщей, свойственной для любого региона.

Третью группу представляют собой соглашения в сфере техногенных катастроф: Конвенция МОТ по предупреждению крупных промышленных аварий 1993 г., Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации, Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, Конвенция по ядерной безопасности 1994 г., Конвенция СНГ о промышленной безопасности 2001 г. и др.

Двусторонние соглашения в рассматриваемой сфере представляют собой четвертую группу договорных источников. По данным Комиссии международного права ООН, их насчитывается более 150.

В качестве самостоятельного источника следует рассматривать международные документы рекомендательного характера. К ним относятся: резолюции ГА ООН, некоторые из которых уже были рассмотрены ранее; резолюции, декларации и итоговые документы Международной федерации Красного Креста и Красного Полумесяца, Международной организации гражданской обороны; итоговые документы международных конференций в сфере снижения бедствий. Так, особую роль в регулировании международных отношений по борьбе с бедствиями и катастрофами играют резолюция МККК «Меры по ускорению оказания международной помощи» 1977 г., Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 гг. и т.д. Многие из них содержат нормы – принципы в рассматриваемой сфере межгосударственного взаимодействия, которые активно используются структурами, оказывающими помощь в случае бедствий.

Все указанные и многие другие документы закрепляют не только общие правила поведения в рассматриваемой области, но и основополагающие принципы формирующейся отрасли. Особую роль в этом направлении играет Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 г. Этот международный документ регламентирует следующие специальные принципы:

- Может предоставляться только та помощь, которая была запрошена принимающим государством или которая была предложена помогающим государством и одобрена принимающим государством.

- Все предложения по оказанию помощи должны уважать суверенитет, независимость и территориальную целостность принимающего государства, а также принцип невмешательства во внутренние дела этого государства, не нарушая при этом его традиций и обычаев. Предложение по оказанию помощи не должно рассматриваться как вмешательство во внутренние дела принимающего государства.

- Помощь должна предоставляться без каких-либо ограничений, в частности расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, благосостояния, места рождения или других обстоятельств.

– Помощь должна предоставляться в духе гуманности, солидарности и беспристрастности.

– Рассмотрение предложений помощи и просьб об ее оказании и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы [9].

Существуют и другие специальные принципы, выступающие в качестве правовой основы международного сотрудничества по снижению бедствий и катастроф, закрепленные в указанных выше международных документах императивного и диспозитивного характера. В определенном преломлении применяются общепризнанные принципы международного права в рамках рассматриваемого сотрудничества: принцип невмешательства во внутренние дела государств –

помощь может быть оказана только в случае обращения государства или его согласия на получение помощи; принцип государственного суверенитета – международные спасательные службы могут осуществлять свою деятельность на территории пострадавшего государства только в пределах своей компетенции и по согласованию с местными органами власти и т.д.

Таким образом, можно констатировать, что практика государств и характеристика определенных в теории права и международного права основания формирования самостоятельной отрасли права подтверждают существование новой самостоятельной отрасли международного права – международное право чрезвычайных ситуаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. *U.S. Geological Survey*. URL: www.usgs.gov/
2. *Официальный сайт ООН*. URL: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/492/63/PDF/N0149263.pdf?OpenElement>
3. *Порфирьев Б.Н.* Организация управления в чрезвычайных ситуациях: (проблемы предотвращения и сохранения масштабов последствий технологических и природных катастроф). М. : Знание, 1989. 72 с.
4. *Меморандум Секретариата Комиссии международного права ООН «Защита людей в случае бедствий»* от 8.08.2006 г. // Официальный сайт ООН. URL: www.un.org/
5. *Пьянов Н.А.* Консультации по теории государства и права : учеб. пособие. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2010. С. 172.
6. *Резолюция ГА ООН №57/150* от 16 декабря 2002 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/548/11/PDF/N0254811.pdf?OpenElement>
7. *Сайт «Юридический словарь»*. URL: <http://sell-express.ru/o1041.html>
8. *Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г.* // Официальный сайт ООН. URL: www.un.org/
9. *Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 г.* // Официальный сайт Международной организации гражданской обороны. URL: www.icdo.org/

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 июня 2012 г.