

## МЕЖДУНАРОДНАЯ СТРАТЕГИЯ УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

© 2015 г. Сергей Николаевич Тихомиров<sup>1</sup>

**Аннотация:** проблемы защиты населения от последствий стихийных бедствий имеют особую актуальность. Однако основная задача государств и международных организаций состоит в принятии мер по предупреждению стихийных бедствий, сотрудничестве по снижению опасной антропогенной нагрузки на окружающую среду.

**Annotation:** the problems of protection of civilian population against the consequences of natural disasters have many actuality. However, principal mission of the States and of the international organizations is to use preliminary measures in direction of prevention such natural disasters, to cooperation in the reduction of dangerous antropogenical load for the environment.

**Ключевые слова:** стихийные бедствия; уменьшение опасности бедствий; охрана окружающей среды; международное сотрудничество; международное право.

**Key words:** natural disaster; disaster risk reduction; environment protection; international disaster response; international law.

Стихийные бедствия в современном мире вызывают массовую гибель людей, влекут огромные материальные потери и глубокие общественные потрясения. Ущерб, причиненный катастрофами, все чаще рассматривается как один из важнейших дестабилизирующих факторов, препятствующих устойчивому развитию, порождающих социальную напряженность и привносящих проблемы в плане осуществления стабильной государственной политики. Так, в России Совет Безопасности РФ на своем заседании в ноябре 2003 г. отнес природные опасности к числу стратегических рисков государства<sup>2</sup>.

Однако происходящие сегодня катаклизмы не только вызваны неподвластными человеку явлениями природы, но и связаны с проблемами, созданными самим обществом. Груз человеческих проблем, т.е. антропогенная нагрузка на геосферу, в буквальном смысле существенно увеличился, особенно в последнее время, что приводит, как сказано в докладе акад. В.И. Осипова<sup>3</sup>, к активизации разрушительных геосферных процессов. При этом экономические и демографические изменения в мире повышают вероятность взаимного перекрытия зон наибольшей активности населения (хозяйственного освоения территорий, проживания людей) с зонами развития этих процессов. Указанное сопряжено с эрозией природной среды и, взятое вместе, ведет к постоянному росту на Земле количества стихийных бедствий и связанного с ними ущерба. Проявившаяся тенденция усилится в наступившем столетии и, следовательно, будет неотъемлемым компонентом всех прогнозных построений, а одной из приоритетных их целей станет предсказание и усиленное предупреждение катастроф.

В качестве главных из созданных непосредственным участием человека проблем, с которыми связывают увеличение

числа и масштабов природных катаклизмов, выделяются прежде всего мировой экономический рост, стремительное увеличение населения планеты и глобальные экологические изменения.

Подъем экономики, повысившийся в течение XX столетия в 20 раз, вызывает ухудшение окружающей среды. В докладе говорится, что в настоящее время наблюдаются две противоположные тенденции: глобальный валовой доход растет, а общемировое природное богатство, прежде всего жизнеобеспечивающие ресурсы и процессы (такие как климат, океан, озоновый слой, рост биомассы, почвообразование, круговорот воды), деградирует. Тем самым экономическое продвижение, призванное служить общественному прогрессу, вошло в противоречие с природой и перестало соответствовать пределам устойчивости последовательного экологического развития современного миропорядка.

Например, повышение объема добычи минеральных ресурсов сопряжено с повсеместным вмешательством человека в наиболее устойчивую часть окружающей среды – литосферу. Техногенное же воздействие человека на литосферу приводит к крупномасштабным деструктивным необратимым экологическим изменениям, активизирует в ней развитие существующих опасных природных процессов, служит причиной появления новых вредоносных геофизических факторов, среди которых наибольшую опасность представляют наведенная сейсмичность, опускание территорий, подтопление, карстово-суффозионные провалы, искусственно созданные геофизические поля<sup>4</sup>.

Увеличению количества и масштабов стихийных бедствий способствует и мировой рост населения. С древнейших времен и до прошлого столетия численность популяции на Земле изменялась незначительно, то возрастая до нескольких сот миллионов, то снижаясь из-за эпидемий и голода. В начале XIX в. она составляла чуть меньше 1 млрд человек. Однако с наступлением индустриального периода развития (1830 г.) положение резко изменилось: уже спустя 100 лет численность населения удвоилась, а ещё примерно

<sup>1</sup> Старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН, кандидат юридических наук (E-mail: saripis@mail.ru).

<sup>2</sup> См.: Решение совместного заседания Совета Безопасности РФ и Президиума Госсовета РФ от 14 ноября 2003 г. Протокол № 4.

<sup>3</sup> См.: Осипов В.И. Опасные природные процессы – стратегические риски России. М., 2009. С. 7.

<sup>4</sup> См.: там же. С. 18.

через 30 лет – утроилась. В 1975 г. она превысила 4 млрд, а в 1987 г. – 5 млрд человек. В октябре 1999 г. родился 6-миллиардный житель планеты, а через 12 лет, в октябре 2011 г., – 7-миллиардный. В среднем численность населения Земли в настоящее время возрастает ежегодно на 86 млн человек, т.е. примерно на величину населения Германии.

Еще быстрее увеличивается контингент, наиболее провоцирующий бедствия и имеющий одновременно повышенную виктимность, – жители городов. Если общая численность населения Земли, начиная с 1970 г., увеличивалась в среднем на 1.7% в год, то население городов в это же время возрастало ежегодно на 4%. В 1830 г. в городах проживало чуть более 3% человечества, в 1960 г. – 34%, а в 2020 г. жители городов будут составлять не менее 57.6%<sup>5</sup>.

Экологические изменения, вызываемые развитием цивилизации, являются проблемами, которые затрагивают все человечество, и особенно ощутимо – посредством связанных с ними катастроф. Поэтому в качестве принципа Международной стратегии уменьшения опасности бедствий декларировано: “Защита окружающей среды как компонент устойчивого развития... представляет собой необходимое условие для предупреждения стихийных бедствий и смягчения их последствий”<sup>6</sup>. Рост мировой экономики и человеческой популяции глубоко влияет на экосферу, стимулируя опасные природные процессы, что было отмечено в документах Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г.<sup>7</sup> Модификация окружающей среды человеком становится все более значительным фактором возникновения природных катастроф, поэтому сохранение экологического равновесия в контексте защиты от стихийных бедствий как необходимое условие их предупреждения возрастает в актуальности. Академик В.И. Осипов считает, что особенно отчетливо это влияние проявляется в быстром росте количества опасных гидрометеорологических явлений. Например, одной из причин повышения числа и масштабов наводнений является хозяйственное изменение ландшафта: рубка лесов, осушение водно-болотных угодий, уплотнение почвенного покрова, – что приводит к нарушению поверхностного стока воды, ее быстрому стеканию и накоплению в руслах рек во время экстремальных осадков или таяния снега<sup>8</sup>.

Нельзя говорить об экологической составляющей мирового роста количества и масштабов стихийных бедствий без обращения к тому, что представляется одним из основных его источников, – глобальному потеплению. Многие ученые объясняют причину повышения температуры на планете изменениями положения Земли в космическом пространстве и поэтому неравномерным поступлением солнечной энергии<sup>9</sup>. Согласно этим исследованиям наблюдаемое глобальное по-

тепление не связано с антропогенными газовыми выбросами, но вызвано циклическими изменениями климата на Земле<sup>10</sup>.

Думается, однако, что это умаляет значение проблемы воздействия человека на климат и погодные условия, негативное влияние человеческой деятельности становится все более доказанным. Прежде всего речь идет о поступлении в атмосферу так называемых парниковых газов – углекислого газа, метана и др. В результате такого выноса нарушается тепловой баланс планеты и уменьшается отдача излишнего тепла в космос, что является человеческим вкладом в повышение температуры геооболочки, способствующим увеличению числа природных катастроф.

Участие человека в создании каждой из отмеченных академиком В.И. Осиповым глобальных проблем, с которыми связывается мировое повышение опасности бедствий, складывается в растущее неблагоприятное антропогенное влияние на геодинамику, способствующее и дальнейшему повышению количества, и тяжести природных катастроф. Чтобы привести к *minimum minimorum* человеческий причинный фактор возникновения стихийных бедствий и таким образом в доступной мере предупредить наносимый ими ущерб, требуется на твердой и постоянной организующей основе объединить и согласовать усилия всех государств.

Международное правосознание отразило эту необходимость ранее всего в декларативных документах, содержащих постановления международных организаций и конференций и имеющих, хотя и нормативный, но не правообязывающий, а лишь рекомендательный характер. Однако в сфере защиты от бедствий эти предписания сегодня способствуют образованию руководящих идей и принципов международно-правового регулирования.

Первоначально понимание того, что природные катастрофы являются серьезным препятствием для общественного и экономического развития, побудило Генеральную Ассамблею ООН принять резолюцию 44/236 от 22 декабря 1989 г., провозгласившую период с 1990 по 2000 г. Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий, которая содержала всемирную программу мероприятий на этот срок<sup>11</sup>. Важнейшим актом того периода, принятым в программном контексте, является Декларация Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в мае 1994 г. в Иокогаме (Япония).

Декларация подтвердила (теперь уже документально) согласованный с ясно выраженной волей почти всех членов ООН принцип ответственности каждого государства за своих граждан и их собственность в случае чрезвычайной ситуации: “защитить людей от физических увечий и травм,

<sup>5</sup> См.: там же. С. 16, 17.

<sup>6</sup> Пункт 9 разд. I. Принципы. Приложение I Doc. UNA/CONF. 172/9. 27 Sept. 1994.

<sup>7</sup> См.: Приложение I и п. 1.6 Приложения II к Резолюции I Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. (Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. Т. I. Резолюции, принятые на Конференции (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1)). Нью-Йорк, 1993. С. 3–7, 12.

<sup>8</sup> См.: Осипов В.И. Указ. соч. С. 18.

<sup>9</sup> См.: Ясманов Н.А. Метан и климат // Экология и жизнь. 2003. № 5. С. 54.

<sup>10</sup> См.: Клименко В.В. Изменения климата на территории России в первой половине 21 века // Человек и природа: история и современность. Симферополь, 2004. № 6. С. 34–48.

<sup>11</sup> Международные рамки действий для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 44/236 “Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий” от 22 декабря 1989 г. (см.: Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей на 44-й сессии. Т. I. Резолюции 19 сентября – 29 декабря 1989 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 44-я сессия. Доп. № 49 (A/44/49). Нью-Йорк, 1990. С. 221–225). Россия отреагировала на призыв ООН созданием в 1990 г. Государственной научно-технической программы “Безопасность населения и народнохозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф”, в рамках которой были начаты комплексные исследования природных опасностей страны (см.: Постановление Правительства от 12 июля 1990 г. № 1111р).

а также защитить имущество и способствовать обеспечению прогресса и стабильности, в целом признавая, что каждая страна несет главную ответственность за защиту своих народов, инфраструктуры и других национальных богатств от воздействия стихийных бедствий, циклонов и наводнений, и признавая в то же время, что в условиях растущей глобальной взаимозависимости огромное значение для успеха этих национальных усилий имеют согласованное международное сотрудничество и благоприятная международная обстановка<sup>12</sup>.

Защита людей и имущества, провозглашенные наряду с прогрессом и стабильностью, отражают идейное установление Организации Объединенных Наций о том, что борьба со стихийными бедствиями есть аспект устойчивого развития общества, которое согласно пониманию, выработанному ООН, представляет собой взаимодополнение экономического и социального прогресса благоприятной экологической эволюцией. Стихийные бедствия вредят всем этим составляющим, подрывая экономику, поражая в социальной области, ухудшая среду обитания. При этом создается порочный круг нежелательных последствий, так как ослабление причинным вредом указанных сфер прежде всего в развивающихся странах делает в свою очередь население и государство более уязвимыми, а катаклизмы поэтому – более опасными.

До сравнительно недавнего времени усилия многих стран по уменьшению опасности катастроф были направлены на ликвидацию последствий природных явлений, оказание помощи пострадавшим, организацию материальных, технических и медицинских услуг, поставку продуктов питания и т.д. Однако непрекращающийся рост числа катастрофических событий и связанного с ними ущерба делает эти усилия все менее эффективными, и в появившихся декларативных актах как приоритетная отражена принципиальная задача предупреждения стихийных бедствий, варианты решения которой обусловлены научным прогнозированием будущих катастроф. “Лучше предупреждать стихийные бедствия, чем устранять их последствия”, – записано в качестве основного положения Йогогамской стратегии обеспечения более безопасного мира<sup>13</sup>.

Действующей в настоящее время мировой концепцией всеобщего противодействия глобальной угрозе стала Международная стратегия уменьшения опасности стихийных бедствий. Реализация стратегии началась в 2000 г. в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/54/219 от 3 февраля 2000 г.<sup>14</sup>

Цель Международной стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий – создать возможность эффективного противодействия общества природным и техногенным катастрофам, чтобы сократить причиняемый ими гуманитарный, социальный, экономический и экологический ущерб.

Для выполнения этой главной цели следует решить следующие задачи: а) сформировать всеобщее понимание того, что сокращение опасности стихийных бедствий должно стать неотъемлемым компонентом устойчивого развития;

б) добиться, чтобы органы власти государств принимали на себя обязательства по исполнению международных проектов и мероприятий, касающихся уменьшения опасности стихийных бедствий; в) содействовать на всех уровнях (национальном, региональном, глобальном) разностороннему сотрудничеству в области уменьшения опасности стихийных бедствий и расширению ассоциаций этого профиля; г) повысить научное знание в области стихийных бедствий и их последствий.

Для подведения итогов этого периода и более успешного решения поставленных задач через пять лет после начала реализации Международной стратегии была создана 2-я Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий. На этой конференции, которая проходила в Кобе, Хиого (Япония) с 18 по 22 января 2005 г., 168 государствами была принята Хиогская рамочная программа действий на 2005 – 2015 гг.<sup>15</sup>

Хиогская рамочная программа действий поставила три стратегические цели, которые сегодня составляют основу для всеобщего скоординированного ответа на новую глобальную угрозу: 1) увеличение участия интересов уменьшения опасности стихийных бедствий в планах устойчивого развития и политике; 2) создание и укрепление институтов, механизмов и потенциала, усиливающих противодействие стихийным бедствиям; 3) систематический учёт методик уменьшения опасности стихийных бедствий при разработке и осуществлении программ противодействия чрезвычайным ситуациям.

На 2005–2015 гг. приоритеты Хиогской рамочной программы действий таковы: обеспечивать на национальном и местном уровнях приоритет деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий и развитию осуществляющей её системы учреждений и организаций; выявлять, оценивать и отслеживать факторы опасности стихийных бедствий, совершенствовать раннее предупреждение; использовать знания, инновации и образование для создания культуры безопасности на всех уровнях; уменьшать основные факторы опасности стихийных бедствий; повышать готовность к стихийным бедствиям с целью эффективного реагирования на них.

В целом Хиогская рамочная программа действий, направляющая поддерживающие ее правительства и международные организации на защиту людей и созданной ими жизнеобеспечивающей инфраструктуры, служит путеводителем, который, по замыслу авторов, должен привести к существенному сокращению потерь от бедствий к 2015 г. Главное назначение программных указаний – повышение культуры безопасности в понимании того, что она прежде всего предупреждает вред, причиняемого разрушительными природными процессами. Последнее подтверждается той или иной мерой присутствия принципа предупреждения во всех приоритетах Хиогской программы.

Однако акты Йогогамской конференции, Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 гг. и другие документы Международной стратегии носят лишь рекомендательный характер, и члены мирового сообщества *stricto juri* не

<sup>12</sup> Пункт 2 Приложения I Doc. UNA/CONF. 172/9/. 27 Sept. 1994.

<sup>13</sup> См.: Пункт 9 разд. I. Принципы. Приложение I Doc. UNA/CONF. 172/9. 27 Sept. 1994.

<sup>14</sup> См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 54/219 “Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: последующие механизмы” от 3 февраля 2000 г. (Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблей на 54-й сессии. Т. I. Резолюции 14 сентября – 23 декабря 1999 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 54-я сессия. Доп. № 49 (A/54/49). Нью-Йорк, 2000. С. 236, 237.)

<sup>15</sup> См.: Резолюция 2-й Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий “Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы. Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин” от 22 января 2005 г. (Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий Кобе, Хиого, Япония, 18–22 января 2005 г. Doc. UNA/CONF. 206/6. 16 March. 2005. P. 8–39).

обязаны выполнять их постановления. Создание единого и обязательного поведения государств есть назначение международного права.

Образование норм новой области международных отношений предполагает сложности, обусловленные не только развитием и конкретизацией в четкие правила поведения ее общих руководящих начал, таких как идея предупреждения, но и проблемами, вытекающими из востребованности согласования государственных интересов членов мирового сообщества, различием национального правового регулирования и материально-технических возможностей государств<sup>16</sup>. Этим, вероятно, объясняется то, что на сегодня юридический фундамент сотрудничества стран по уменьшению опасности бедствий как новой правовой отрасли находится на стадии своего формирования, несмотря на высокую степень понимания необходимости четкой организации взаимной помощи в данной сфере.

Специальные исследования не выявили в этой области сформировавшихся обычных норм<sup>17</sup>.

Договорное право также не содержит универсальных документов, объемлющих проблему в целом. Две, пока единственные, действующие универсальные конвенции регламентируют часть проблематических аспектов: Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г.<sup>18</sup> и Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 г.<sup>19</sup> При упоминании названных договоров в этой статье трудно удержаться от самых общих замечаний.

Превентивная идея успешно развивается в новой сфере правового регулирования: определение понятий, которыми изложены обязательства, показывает, что в правосознании авторов даже “смягчение последствий бедствий” есть в первую очередь предупреждение вредного воздействия: “Смягчение последствий бедствий” означает меры, призванные предотвратить, предсказать, подготовиться, отреагировать, держать под контролем и /или уменьшить воздействие бедствий” (п. 7 ст. 1 “Определение понятий” Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г.).

Заявленные сторонами цели отражают содержащуюся в соответствующих международных документах заинтересованность в необходимости консолидации мирового сообщества для “уменьшения числа человеческих жертв, страданий людей и ущерба, причиняемого имуществу и окружающей среде, в результате бедствий”. При этом основное внимание уделено обеспечению государственного суверенитета как системообразующей основы современного миропорядка. Декларированные намерения обозначены в формате готовности государств в рамках “разумной достаточности” содействовать поддержанию юридической безопасности (совокупность субъективных прав и законных интересов) всего корпуса субъектов международных правоотношений: “государства-участники, когда это возможно и в соответствии со своим внутригосударственным законодательством, снижают

или устраняют регламентационные барьеры на пути использования...”. Добросовестное соблюдение в международных договорах в соответствии с Уставом ООН (п. 2 ст. 2) призвано содействовать реализации всего международно-правового позитива, заложенного в Конвенциях 1998 и 2000 гг.

На региональном и субрегиональном уровнях правовое регулирование развито на должном международно-правовом уровне. В Европе, Азии, Латинской Америке действуют многосторонние договоры, такие как, например, Соглашение ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций от 26 июня 2005 г., принятое после цунами в Индийском океане<sup>20</sup>, которые устанавливают региональные механизмы взаимной помощи.

Наряду с многосторонними существует ряд двусторонних договоров, решающих задачи межгосударственного, преимущественно европейского, взаимодействия. Наконец, следует отметить, что международно-правовые нормы, регулирующие сотрудничество государств по защите от бедствий, имплементированы принятыми во многих странах документами национального законодательства<sup>21</sup>.

Необходимо указать, что особенностью реализации норм международных договоров в данной сфере является дополнительный акт применения права – обращение с просьбой о помощи. Обязательное присутствие просьбы в юридическом составе, который приводит в действие механизм правового регулирования, уже отмечено как традиционный подход международного права и правообразующей практики государств и гуманитарных организаций при оказании помощи в чрезвычайных ситуациях<sup>22</sup>.

По мнению акад. В.И. Осипова, нельзя считать, что человеческое общество находится в состоянии безысходности и полной обреченности перед лицом стихийных бедствий. Имеющиеся научные знания позволяют говорить о путях своевременного предотвращения грядущих катастроф и существенного смягчения их последствий, а международная практика показывает, что затраты на прогнозирование и обеспечение готовности к природным событиям чрезвычайного характера до 15 раз меньше по сравнению с предотвращенным ущербом<sup>23</sup>. Очевидно необходим и важен путь снижения растущего неблагоприятного воздействия человека на геосферу, что является всеобщим вопросом, затрагивающим все государства. Это воздействие становится способствующим, “человеческим” фактором стихийных бедствий, а его уменьшение – набирающим актуальность обязательным условием их предупреждения.

Но успешное предупреждение всеобщей опасности возможно только в системе всеобщей защиты. Создание такой системы есть одновременно и фактор, и следствие глобализации – закономерности развития отношений между государствами. При этом, однако, каждое из них так же закономерно прежде всего будет стремиться к общей пользе или даже за счет нее предельно полно реализовать собственную. Растущая глобальная, и в первую очередь экономическая, взаимозависимость предметно обозначает значимость меж-

<sup>16</sup> См., например: Уильям А. ООН и международная морская организация // Моск. журнал междунар. права. 1996. № 2. С. 96.

<sup>17</sup> См.: Hoffman M.H. What is the scope of international disaster response law? // International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges. Geneva, 2003. P. 16.

<sup>18</sup> См.: United Nations, Treaty Series. Vol. 2296. No. I-40906.

<sup>19</sup> См.: United Nations, Treaty Series. Vol. 2172. No. I-38131.

<sup>20</sup> См.: [www.aseansec.org/17579.htm](http://www.aseansec.org/17579.htm)

<sup>21</sup> См., например: гл. VIII “Международные договоры в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций” Закона РФ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, природных и техногенных катастроф” от 12 декабря 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>22</sup> Пункт 58 Меморандума Секретариата Генеральной Ассамблеи ООН (Doc.UNA/CN. 4/590. 11 Dec. 2007).

<sup>23</sup> См.: Осипов В.И. Указ. соч. С. 25, 26.

дународного права в качестве системообразующей основы современного миропорядка.

Итоги работы 4-й сессии Глобальной платформы Международной стратегии ООН по уменьшению опасности бедствий, проходившей 19–23 мая 2013 г. в Женеве, подтвердили, что глобальное управление предупреждением и ликвидацией бедствий уже имеет свою нормативную основу. Объективная необходимость (обострение проблемы катастроф и глобализация) требует от субъектов международного права дальнейшего продвижения: формирования полноценного “правового пространства чрезвычайной ситуации” со своими основополагающими принципами и развивающимися эти принципы правилами, критериями и стандартами. Роль, которую станет играть при этом государство в развитии права, регулирующего открывшуюся область международных отношений, разумеется, будет важным фактором обеспечения национальных интересов при решении вопросов создания и функционирования системы всеобщей защиты от бедствий.

Последовательная деятельность государств – членов мирового сообщества по разработке международно-правовых механизмов обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях ориентирована на создание целостного по форме

и законченного по содержанию международно-правового фундамента. Имеющиеся неправообязывающие предписания призваны превратиться в правовые принципы и нормы, должны получить *opinion juris et necessitatis* через договорное оформление или устойчивую единообразную практику их обычного выполнения. Сформировавшаяся система действующих юридических норм показательно работает на создание систематизированного международно-правового института защиты в сфере бедствия. Востребованность в консолидации в единое целое универсальной правовой базы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций подтверждает значимость ее строительства в режиме миропорядка на основе верховенства права.

Таким образом, назрела необходимость образования новой международно-правовой отрасли для регламентации сотрудничества государств по актуальной общемировой теме. Объективная необходимость создания всеобъемлющей системы международной безопасности в качестве действующей реальности современных международных правоотношений обозначена в формате реализации конкретных целей в таких программных документах современности, как Международная стратегия уменьшения опасности бедствий.