

Высокопреосвященнейшему митрополиту Нифону, пастырю и дипломату

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ РЕШЕНИЯ ВСЕОБЩЕЙ ПРОБЛЕМЫ РОСТА УЩЕРБА ОТ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

© 2019 г. С. Н. Тихомиров

*Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова
Российской академии наук, Москва*

E-mail: publicationimemo2019@mail.ru

Поступила в редакцию 31.05.2019 г.

Аннотация. Объявленная почти 30 лет назад всемирная кампания ООН по защите от стихийных бедствий не приносит «существенного снижения» экономических и нематериальных потерь, которого в этот период неоднократно намечалось достичь. Одной из основных причин нерезультативности представляется слабое развитие организационно-правовой базы всеобщих мероприятий. Предлагается переход от рекомендательного планирования к обязательной координации, для чего следует ускорить процесс формирования универсальных правовых и институциональных регуляторов новой области международных отношений.

Ключевые слова: стихийные бедствия, уменьшение опасности бедствий, ООН, международное право.

Цитирование: Тихомиров С.Н. Международно-правовой аспект решения всеобщей проблемы роста ущерба от стихийных бедствий // Государство и право. 2019. № 10. С. 121–129.

DOI: 10.31857/S013207690007193-4

INTERNATIONAL LEGAL ASPECT SOLUTIONS TO THE UNIVERSAL PROBLEM OF INCREASING DAMAGE BY NATURAL DISASTERS

© 2019 S. N. Tikhomirov

*Primakov Institute of world economy and international relations
of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

E-mail: publicationimemo2019@mail.ru

Received on 31.05.2019

Abstract. The study, the subject of which is the global increase of natural disaster risk, is devoted to the topic of international opposition to this trend. The author considers organizational and legal aspect of the struggle to draw attention to the ineffectiveness of the resistance strategy conducted at the universal level today, and to point out the need to accelerate the development of regulatory and institutional regulation there. The increase of emergency situations on Earth in number and extent creates a security problem that requires coordination of defensive efforts by states and complementation of each other's material and intellectual resources. Such cooperation serves as a new factor of the regular world integration. The plan of universal events announced in 2000 – the UN International Strategy for Disaster Reduction – and regular world forums devoted to the problem could be its organizational platform in the considered sphere. The decrees and the bodies that appeared on this basis are, in fact, the developments for global disaster risk management. According to the United Nations concept, it should provide for the sustainable development amid disasters and temperature changes, together with the other two UN projects – Agenda 21 and the Paris Climate Agreement. However, during the 30-year period of the United Nations' "extraordinary" initiative promotion, the strategists and the entire campaign launched in 1989 have never fulfilled their assigned tasks. Analyzing the main provisions of the program documents and possibilities of typical means for their implementation, the author comes to a conclusion that it is impossible to achieve once planned "substantial

reduction of losses” by dint of the current organizational base and counteraction potential used. In order to strengthen the protection against natural disasters, it is proposed to intensify the process of international obligations development with a view to the subsequent transition from recommendatory to legal regulation of it. In order to reflect Russia’s interest for a legally guaranteed security system adequately, it is necessary to shape a political plan for development of a new area of interstate relations, which would provide for measures to influence their regulatory and institutional basis improvement. The study should contribute to an objective assessment of the state of affairs, help predict the development in the universal sphere of cooperation to combat disasters and prepare proposals to improve the effectiveness of civil defense management.

Key words: natural disasters, disaster reduction, UN, International Law.

For citation: *Tikhomirov, S.N. (2019). International legal aspect solutions to the universal problem of increasing damage by natural disasters // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 121–129.*

Вопрос о противостоянии ударам природы был и остается актуальным. С древности человек, видя своё призвание в том, чтобы стать её покорителем, постоянно искал не столько разумные, сколько кратчайшие пути к победе над «непреодолимой силой», а когда его настигало «наказание» в виде наводнения, землетрясения, пожара или засухи, делал всё возможное для быстреего восстановления разрушений и наиболее полного возмещения утраченного. Сегодня ежегодное повышение числа чрезвычайных ситуаций и их жертв во всем мире, неуклонный рост размеров материального вреда заставляют уделять всё большее внимание вопросам защиты людей и объектов инфраструктуры, ставят прогнозирование и уменьшение форс-мажорного ущерба в ряд приоритетных задач обеспечения национальной и всеобщей экономической безопасности. В Российской Федерации ее Совет Безопасности на заседании в ноябре 2003 г. постановил считать природные угрозы фактором стратегического риска государства¹.

Стихийные бедствия есть следствия, как правило, труднопредсказуемых и непредотвратимых событий естественного характера, приносящих с собой в итоговом исчислении огромные потери среди населения планеты и колоссальные убытки глобальной экономике. Причины весьма разнообразны — от цунами и извержений вулканов до эпидемий и нашествий сельскохозяйственных вредителей. Менее очевидная версия происхождения, о чем надо упомянуть подробнее, — человеческое участие. Во многих случаях прослеживается обратная связь, когда катаклизм — не только результат стечения неподвластных людям обстоятельств, но связан (вместе с тем) и с проблемами, которые создает сам социум. Антропогенное давление на Земле (на ее атмосферу, гидросферу, литосферу и биосферу) неуклонно возрастает, что

особенно заметно в последние десятилетия. Будучи несбалансированным, оно при определенных условиях возбуждает или активизирует нежелательные геофизические явления. В качестве важнейшего из рукотворных источников увеличения количества и масштабов экологических катастроф признан стремительный хозяйственный подъем.

Двадцатикратное умножение в прошлом веке экономического потенциала общества поставило на пути дальнейшего продвижения адаптивные возможности природы. Кроме прочего конфликт с нею выражается углубляющимся противоречием двух тенденций. С одной стороны, идёт прибавка мирового производства, а с другой — это уже истощает минеральную сырьевую базу существования не только производства, но и самого потребителя, т.е. растущей человеческой популяции, потому что используемые ресурсы не способны возобновиться в объёме современной добычи. Их индустриальное изъятие — вмешательство в наиболее стабильную планетарную оболочку — литосферу, которое влечёт её необратимые деструктивные изменения, приводящие к нарушению естественных процессов. Возникают и стимулируются разрушительные экзогенные (проявляющиеся на поверхности) и эндогенные (внутренние) эффекты, такие как индуцированная (наведённая) сейсмичность, опускание и/или подтопление территорий, карстово-суффозионные провалы и т.п.²

Ещё одним примером может служить то, что вследствие экономической экспансии расширяется пространство взаимного перекрытия локаций геологического риска с районами обусловленной ею интенсивной деятельности (от промышленного освоения, компактного проживания до вооружённых конфликтов). Критические зоны такого рода, не выдерживая повышения нагрузки, отвечают эрозией, литосферными аномалиями, и эта реакция верхних земных слоев способствует росту

¹ См.: Решения совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и Президиума Госсовета Российской Федерации от 13 ноября 2003 г. Протокол № 4.

² См.: *Осинов В.И.* Опасные природные процессы — стратегические риски России. М., 2009. С. 17, 18.

количества стихийных бедствий и размеров причиняемого ими вреда. Надо ожидать, что в наступившем столетии антропогенная связь станет более отчетливой и в силу своего характера она может (а потому должна) быть контролируемой их предпосылкой³.

Деградация окружающей среды под влиянием катастроф подрывает добывающий и производственный секторы, не позволяет улучшать качество жизни, внезапно наносимый урон рассматривается как одно из труднопреодолимых препятствий, сдерживающих устойчивое развитие, порождающих социальную напряжённость⁴. Чтобы в условиях увеличения неблагоприятного тренда адекватным образом противодействовать стихии и последовательно снижать непредвиденные экономические потери, требуется сотрудничество стран на глобальном уровне.

Прошедшей осенью в девятый раз 13 октября отмечался как Международный день сокращения стихийных бедствий (*International Day for Natural Disaster Reduction*)⁵. Понимание того, что природные катаклизмы являются крепнущей преградой для общественного и хозяйственного прогресса, побудило Организацию Объединённых Наций осуществить с 1990 по 1999 г. обширную программу мероприятий Десятилетия, посвящённого проблеме *International Decade for Natural Disaster Reduction*⁶. Главным документом этого периода стала уточнившая взятый курс концептуальная Йогогамская декларация⁷ созданной ООН в Японии (май 1994 г.) первой всемирной конференции по чрезвычайному вопросу. Стороны подтвердили «важнейшее значение существенного сокращения до 2000 г. числа жертв и материального ущерба в результате

бедствий и в случае необходимости продолжения процесса уменьшения опасности бедствий после завершения текущего столетия»⁸. Вместе с тем, как свидетельствует текст Декларации, авторы чувствовали не только уверенность в нужности начатого ими дела, но и колебания относительно достаточности прилагаемых усилий. К сожалению, сомнения оказались знаменательными и оправданными: план не принёс ожидаемой перемены.

Следуя заявленному, для получения показателей, не достигнутых в прошлом веке, перед вступлением в XXI в. Организация провозгласила премницей декады не ограниченную временными рамками Международную стратегию ООН⁹. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 54/219¹⁰ инициаторы кампании призвали выполнить нерешенную задачу посредством создаваемого с этой целью на всех ступенях (общинной, муниципальной, национальной, региональной, универсальной) потенциала эффективного противодействия природным и техногенным ударам. Через пять лет работы по реализации проекта для подведения итогов и определения длительной перспективы состоялась II Всемирная конференция Объединённых Наций. Форум на заключительном пленарном заседании 22 января 2005 г. принял Хиогскую рамочную программу 2005–2015 гг.¹¹ По замыслу, она была путеводителем, предписаниями которого участники должны «добиваться в течение ближайших 10 лет (т.е. перенесенного на 2015 г. — С.Т.) следующего ожидаемого результата: существенного сокращения числа человеческих жертв, а также социального, экономического и экологического ущерба для общин и стран вследствие бедствий»¹². Государствам одобренное поста-

³ См.: там же. С. 7.

⁴ Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций в своей резолюции 64/200 от 21 декабря 2009 г. «Международная стратегия уменьшения опасности бедствий» особо отмечает, «что уменьшение опасности бедствий, в том числе снижение уязвимости для стихийных бедствий, является важным сквозным элементом, способствующим достижению устойчивого развития» (Преамбула) (см.: Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 15 September – 24 December 2009. General Assembly. Official Records: Sixty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/64/49). New York, 2010).

⁵ См.: *ibid.*

⁶ См.: Annex to the United Nations General Assembly Resolution 44/236 of 22 December 1989 “International Decade for Natural Disaster Reduction”. International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Forty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 19 September – 29 December 1989. General Assembly. Official Reports: Forty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/44/49). New York, 1990. P. 161, 162.

⁷ Йогогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира (Yokogama Strategy and Plan of Action for a Safer World).

⁸ Resolution 1. Annex I. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, containing the Principles, the Strategy and the Plan of Action. Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan, 23–27 May, 1994. Doc. UN A/CONF.172/9.1994.27 September. P. 16.

⁹ Международная стратегия Организации Объединённых Наций по уменьшению опасности бедствий (United Nations International Strategy for Disaster Reduction).

¹⁰ См.: Resolution Adopted by the General Assembly 54/219. International Decade for Natural Disaster Reduction: Successor Arrangements. 3 February 2000. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Fifty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 14 September – 23 December 1999. General Assembly. Official Reports: Fifty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/54/49). New York, 2000. P. 203, 204.

¹¹ См.: Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18–22 January 2005. United Nations. General Assembly. Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March. P. 6–27.

¹² См.: *ibid.* (п. 11 разд. В «Ожидаемый результат» ч. II «ВКУОБ: Цели, ожидаемый результат и стратегические задачи»).

новление, дающее ориентиры устойчивого развития, предлагалось в качестве рекомендательного руководства в борьбе с катастрофами и базы для чрезвычайной тематики – национальных и региональных стратегий, договоров, иных, в том числе неюридических, нормативных актов. По окончании намеченных сроков, в продолжение и на его основе, III Всемирной конференцией ООН 18 марта 2015 г. утверждена очередная, Сендайская рамочная программа снижения риска 2016–2030 гг.¹³ Так как по объективным признакам ни хюогский, ни иокогамский, ни предшествующий им этап остроты мировой проблемы не уменьшили, то новые ожидания собравшихся на саммит в японском Сендае по сути были старыми: «Эта рамочная программа призвана обеспечить с опорой на Хюогскую рамочную программу действий достижение в ближайшие 15 лет (отложенного уже на 2030 г. – С.Т.) следующего результата: существенное снижение риска бедствий и сокращение потерь в результате бедствий в виде человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей и неблагоприятных последствий для экономических, физических, социальных, культурных и экологических активов людей, предприятий, общин и стран» (п. 16)¹⁴.

Главный путь к получению воистину долгожданного результата указывают дух и буква обоих документов. В соответствии с закрепленной там концепцией Объединённых Наций это – повсеместное повышение мер безопасности в понимании того, что защита от катастроф есть неотъемлемое условие устойчивого развития. Данный подход, отражаемый, в частности, введенной в официальный оборот формулой «культура предотвращения бедствий», означает прежде всего *предупреждение* вреда, причиняемого чрезвычайными факторами. Следование идее профилактики так или иначе проявляется в большинстве положений программных деклараций, что свидетельствует о широкой приверженности ей государств и признании ее сугубой необходимости во всеобщей сфере уменьшения ущерба, а потому о способности стать принципом *правового* регулирования в новой универсальной области международных отношений.

Но можно и нужно ли в ближайшие полтора десятилетия ждать обещанного необязательными планами? Вместе с быстрым возрастанием угрозы ответ подскажут типичные средства коллективного потенциала противодействия, созданного на сегодня, которые предназначены реализовать приоритеты стратегии Организации.

¹³ См.: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Sendai, Japan, 14–18 March 2015. Doc. UN A/CONF.224/L.2.2015.7 April.

¹⁴ См.: *ibid.*

*Служба раннего оповещения*¹⁵ – функционирующий под эгидой Всемирной продовольственной программы¹⁶ единый глобальный телекоммуникационный механизм для экстренной передачи сведений о происходящих природных катаклизмах. Он уже доказал свою полезность, имеет многочисленных постоянных пользователей, но нуждается в совершенствовании. В дальнейшем предлагается предоставлять новостные сводки в более доступном виде, усилить наблюдение за наводнениями, укрепить сеть научных партнеров. Будущие улучшения находятся в пределах рационализации традиционного информационного обмена и преимущественно в интересах того, кто уже оказался потерпевшим в чрезвычайных обстоятельствах, переросших в бедствие.

*Центральный Регистр сил и средств*¹⁷ учрежден как своего рода сводная учетная ведомость «арсеналов» совместного реагирования стран на катастрофы. Для развертывания коллективной гуманитарной поддержки он содержит перечни готовых в таких случаях к мобилизации материальных активов и служит не предупреждению, а снижению потерь. Кроме того, осталась нерешенной проблема своевременного обновления данных. Ревизия ООН признала целесообразной его реорганизацию, и в соответствии с п. 15 резолюции Генеральной Ассамблеи 65/264¹⁸ Регистр деформируется на отдельные тематические проекты.

Результативность специальных мероприятий решающим образом зависит от масштабов привлечения и бесперебойной работы *информационных и телекоммуникационных технологий*. В международном секторе главным нормативным регулятором этой медиасферы призвана стать Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи от 18 июня 1998 г., которая вступила в силу 8 января

¹⁵ Служба раннего оповещения о гуманитарных ситуациях (Humanitarian Early Warning Service).

¹⁶ Всемирная продовольственная программа – подразделение Организации Объединённых Наций, крупнейшая в мире международная межправительственная организация по оказанию продовольственной помощи. Программа осуществляет 2/3 мирового объема чрезвычайных поставок продовольствия населению, терпящему природные и техногенные бедствия. Для этого создана глобальная транспортно-коммуникационная инфраструктура специального назначения, которая во всех районах мира обеспечивает ежедневную перевозку грузов группами быстрого реагирования.

¹⁷ Центральный регистр сил и средств для организации работ в случае стихийных бедствий (Central Register of Disaster Management Capacities).

¹⁸ См.: Resolution Adopted by the General Assembly 65/264. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. United Nations. General Assembly. Doc. UN A/RES/65/264. 2011. 21 June.

2005 г. и ратифицирована 48 государствами¹⁹. Как вытекает из названия, в борьбе с ущербом, уже причиненным, она обязана способствовать быстрому и рациональному выделению каналов связи, оптимизировать управление трансграничными потоками срочной информации. Но практика показывает, что принятый документ на слаженность сотрудничества существенно не повлиял. Обращения в экстремальных условиях к соответствующим статьям, приводя к некоторым положительным изменениям, должного действия в итоге не имели. Недостаточная эффективность объяснима и проблемами имплементации договора²⁰, т.е. трудностями внедрения его предписаний в национальные законодательства, которое надо «углубить» до уровня постановлений, издаваемых исполнительно-распорядительными органами местной власти.

В целях ликвидации разрушений, для восстановления и реконструкций экономической и социальной инфраструктуры территорий, подвергшихся ударам стихии, профильные учреждения Объединенных Наций и заинтересованные международные организации обращаются к *спутниковому картографированию* как виду обследования пострадавших районов. Оно проводится посредством технологий дистанционного зондирования Земли, дающих материал для дальнейшей обработки. На основе изучения принимаемых изображений и телеметрических показаний делаются предварительные выводы о характере и величине причиненного ущерба. Разведка космическими аппаратами является наиболее перспективным методом получения текущих сведений о чрезвычайных ситуациях. Но, чтобы согласно п. 16 резолюции Генассамблеи ООН 60/125²¹ собранные данные и результаты их анализов могли успешно использоваться для незамедлительной оценки потерь, скорейшего определения неотложных потребностей в бедствующих регионах и своевременного реагирования, нужно создание особого механизма. В авторских предложениях предусматривается,

что он будет функционировать в рамках договоров, заключенных между Управлением по координации гуманитарных вопросов Секретариата Организации и программой ЮНОСАТ, — инициативой Объединенных Наций по доступу к спутниковой, в том числе географической, информации. При несомненной полезности проекта его судьба недостаточно ясна, так как экономические планы предполагают (кроме наличия надежных денежных источников) изыскание спонсоров, готовых уже с начального этапа направлять дополнительное, в первую очередь финансовое, обеспечение.

Во многих случаях устранения последствий разрушительного воздействия важная роль принадлежит *военному ресурсу*. Он выполняет ее благодаря большой степени механизации, насыщенности той техникой, которая, превосходя гражданские аналоги по конструктивным и эксплуатационным характеристикам, в том числе повышенными маневренностью и проходимостью, оказывает хотя и некачественную, но жизненно необходимую помощь: позволяет в кратчайшее время попасть в малодоступные точки, осуществить срочную эвакуацию, первичные спасательные мероприятия, оперативные инженерные работы на местности.

Однако армии по предназначению не свойственно ликвидировать бедствия. Она не приспособлена решать связанные с ними специальные задачи. Ее участие предваряется усложненными процедурами административного и межгосударственного согласования. Будучи санкционированным, оно нередко распределяется широко и нерационально, притом всегда сопряжено со значительными издержками. Но помимо всего (а может, прежде всего) в обстановке ослабления правительственного управления своими территориями трудно контролируемая активность силовых подразделений, приглашенных из-за рубежа, — острый вопрос национальной безопасности. Суверенные интересы, иной профиль, жесткая оргструктура, высокие расходы складываются при предоставлении этого иностранного резерва в комплексную проблему технико-экономического обоснования, организации и нормативного регулирования²².

Объективному суждению об оптимальных границах применения войск как вида совместного сопротивления стихийным бедствиям способствовало бы обобщение распространенной практики с оценкой по показателю «затраты — эффективность», полученному путем анализа вариантов, объемов, стоимости и результатов привлечения личного состава и машинного парка к гражданской обороне. Данные исследований вместе

¹⁹ См.: Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere, 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906. New York, 2006. P. 5—123.

²⁰ См.: постановление Правительства РФ от 14 апреля 2010 г. № 243 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 г. № 701» // СЗ РФ. 2010. № 16, ст. 1926.

²¹ См.: Resolution Adopted by the General Assembly 60/125. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. 15 March 2006. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixtieth Session. Vol. I. Resolutions 13 September — 23 December 2005. General Assembly. Official Reports: Sixtieth Session. Supplement no. 49 (A/60/49). New York, 2006.

²² См.: Oslo Guidelines. Guidelines on the Use Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. Geneva, 2008.

с интерполяцией (поскольку она допустима) опыта стран и регионов на универсальную сферу международных отношений, а также учет поправок на политические условия послужат формированию более ясного представления о будущем крупных мобилизационных акций. Ныне перечисленные немного ранее проблемные слагаемые, оставаясь строгими определителями утилитарности ресурса, отводят его использованию место вынужденной крайности при сдерживании «непреодолимой силы», как именуется эксцесс природы в доктрине права²³. Обусловленные ими недостатки армейского контингента — испытанного, но грубого инструмента борьбы с катастрофами — подвергают сомнению верность ее наблюдаемой милитаризованности и побуждают искать способы сокращения военного компонента чрезвычайной помощи.

Примеры приводят к мысли, что реализация стратегии привлеченными сегодня средствами начинается желание уменьшить человеческие жертвы и экономические потери, располагая не соответствующими ему возможностями. Для коррекции неблагоприятного мирового тренда, убедительно показавшего себя в последние десятилетия, накопленного потенциала недостаточно, и об этом свидетельствует прежде всего неизменный фактический результат, противоположный ожидаемому: каждый раз «существенным» становится не снижение, а увеличение ущерба от катастроф. Размах угрозы требует адекватного реагирования — глобального управления риском бедствий, защитной меры, обусловленной масштабом тенденции в природе и представляющей собой не только фактор, но и следствие интеграции материальных и интеллектуальных ресурсов наций — тенденции в обществе. Направлять, в особенности оперируя макро-величинами, массы людей к намеченным целям и результатам призваны правила поведения, которые его для этого рационализируют, более или менее твердо диктуя необходимые ограничения. В социуме реакции разума на приближение опасности является повышение организованности, что право, будучи одной из форм общественного сознания, отражает образованием норм, укрепляющих дисциплину и ответственность. Требования такого рода для ожидаемого от них действия должны иметь высокую императивность — обладать юридической силой. Вытекающее отсюда понимание проблемы, упомянутой вначале как несоответствие желания и возможностей, — не соответствующее решаемой задаче качество нормативного регулирования: стратегия и её документы лишь *рекомендательны*. При жестком к этому подходе их

«мягким» постановлениям можно не подчиняться. Создание единообразного поведения в какой-либо области интересов посредством правил, которые по взаимному согласию государств для выполнения *обязательны*, есть назначение международного права. Но каждый из данных субъектов, главных в этом созидательном процессе, держится собственной ориентации и имеет особый статус — верховенство на своей территории и независимость *de jure* во внешних делах. Поэтому предлагаемое оргсредство имеет серьезные «побочные эффекты» — в первую очередь *вопросы, возникающие из неприкосновенности суверенитета власти*, затем — из неодинаковой политической мотивации сторон, а также иные трудности, в основном производные от названных причин, сопровождающие превращение абстрактных руководящих принципов в конкретные поступки.

На глобальном уровне формирование правовых механизмов для чрезвычайных ситуаций идёт медленно, что перед лицом проявившей себя угрозы сдерживает развитие сообразных ей многосторонних отношений экстренной помощи, и к настоящему времени удовлетворительный юридический фундамент сотрудничества здесь еще не сложился. Традиционного поведения, которое нашло бы среди членов мирового сообщества официальное одобрение и потому стало бы обязательным, нет²⁴. Две действующие конвенции — Тампере 1998 г., уже затронутая автором, и Рамочная 2000 г. по гражданской обороне²⁵ — своими короткими текстами касаются только отдельных разделов обширной тематики и в условиях дестабилизации сосредоточены на обеспечении невмешательства во внутренние дела. Декларативным наставлениям ООН, чтобы обрести «твёрдый» характер, нужно либо благодаря устойчивой практике следования им получить признание в качестве обычаев, либо, пройдя надлежащие процедуры, быть закрепленными в статьях договоров. И то, и другое в универсальной области пока отсутствует.

Серьезными препятствиями образованию в ней четких правовых указаний как на «практическом», так и на «документальном» пути становятся вопросы, названные выше первоочередными.

²⁴ См.: Protection of Persons in the Event of Disasters. Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. United Nations. International Law Commission. Doc. UN A/CN.4/598.2008.5 May. P. 15.

²⁵ Международная организация гражданской обороны. Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны от 22 мая 2000 г. (см.: Framework Convention on Civil Defence Assistance. Geneva, 22 May 2000. United Nations Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, vol. 2172, no. I-38131, New York, 2002).

²³ См.: Documents of the Thirtieth Session (Excluding the Report of the Commission to the General Assembly). Yearbook of the International Law Commission 1978, vol. II, part One. New York, 1980. P. 66–78.

В частности, неизбежным «камнем преткновения» можно назвать ввод зарубежных сил и средств для спасения пострадавших и ликвидации последствий ударов стихии. При нарушении жизнеобеспечения и оперативного управления он повышает защищённость граждан, но представляет собой опасность для политического руководства. В происходящем столкновении интересов населения и правительства, несмотря на культивированный западной доктриной примат блага индивида и провозглашаемое намерение «уменьшать человеческие жертвы, страдания людей и ущерб, причиняемый имуществу и окружающей среде, в результате бедствий»²⁶, у государств преобладает стремление прежде гуманитарных сберечь свои суверенные ценности. В такого рода коллизии исполнение требований международного права есть добровольное обременение для дорогостоящего приоритета — свободы власти, и декларация, подобная цитируемой, поддерживается согласием сторон отягчать себя ими лишь при соблюдении в этом самоограничении «разумной достаточности» — той, которую определяет стойкая доминанта “*salus patriae — suprema lex*”²⁷, пока неодолимая для либеральной глобалистской идеи и непререкаемая в трезвой внешней политике. Отсюда — осторожная условность предписаний упомянутых конвенций, например: «государства-участники, *когда это возможно и в соответствии со своим внутренним законодательством, снижают или устраняют регламентационные барьеры...*» (курсив мой. — С.Т.) (ст. 9)²⁸.

* * *

Опыт выявил низкую эффективность не имеющей обычаев скромной универсальной базы неотложных мероприятий, сводимой к двум отмеченным актам 1998 и 2000 гг., а также показал настоятельность дальнейшего усиления и совершенствования специального института борьбы с катастрофами²⁹. В этом контексте резолюции Объединенных Наций, принятые по исследуемой

теме, и итоговые решения посвященных ей высших форумов представляют собой весьма полезную наработку *рекомендательной* основы сопротивления угрозе. Но более адекватной разумной реакцией на рост опасности бедствий и усложнение задачи «существенного снижения потерь» надо считать ускорение формирования «правового пространства чрезвычайной ситуации», т.е. сферы *обязательного* нормативного регулирования с действующими там не «частично», а «полностью дееспособными» организационными императивами — принципами, правилами, стандартами. Таким образом, речь идет о юридической отрасли для регламентации жизненно необходимых межгосударственных связей, которые в той или иной степени актуальны для каждой страны и предполагают по этому самый широкий круг субъектов. Пока же, безуспешно пытаюсь без достаточного «твёрдого» фундамента посредством «мягкой» координации получить неоднократно намечавшийся, но не достигнутый результат, почти 30-летняя кампания ООН нерационально использует главный ресурс любой стратегии — время, на сей раз предоставляемое природой для мобилизации адаптивных возможностей общества и экономики. Однако при наблюдаемой динамике «катастрофическая» тенденция, преодолев инертность восприятия и недооценку критичности новой мировой проблемы, присутствующие сейчас в политическом сознании, заставит активизировать деятельность по развитию глобального управления риском, гарантированного системой соответствующих взаимных обязательств. Российское влияние сегодня на становление права, регулирующего важную, но еще непрочную составляющую международной безопасности, есть залог успешного продвижения наших национальных интересов завтра, на этапе развернутого строительства коллективной защиты от стихийных бедствий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Осипов В.И.* Опасные природные процессы — стратегические риски России. М., 2009. С. 7, 17, 18.
2. Annex to the United Nations General Assembly Resolution 44/236 of 22 December 1989 “International Decade for Natural Disaster Reduction”. International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Forty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 19 September — 29 December 1989. General Assembly. Official Reports: Forty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/44/49). New York, 1990. P. 161, 162.
3. Documents of the Thirtieth Session (Excluding the Report of the Commission to the General Assembly).

²⁶ Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere, 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906.

²⁷ Польза отечества — высший закон (лат.).

²⁸ См.: Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere, 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906.

²⁹ См.: Protection of Persons in the Event of Disasters. Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. United Nations. International Law Commission. Doc. UN A/CN.4/598.2008.5 May. P. 12, 17.

- Yearbook of the International Law Commission 1978, vol. II, part One. New York, 1980. P. 66–78.
4. Framework Convention on Civil Defence Assistance. Geneva, 22 May 2000. United Nations Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, vol. 2172, no. I-38131, New York, 2002.
 5. Oslo Guidelines. Guidelines on the Use Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. Geneva, 2008.
 6. Protection of Persons in the Event of Disasters. Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. United Nations. International Law Commission. Doc. UN A/CN.4/598.2008.5 May. P. 12, 15, 17.
 7. Resolution 1. Annex I. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, containing the Principles, the Strategy and the Plan of Action. Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan, 23–27 May, 1994. Doc. UN A/CONF.172/9.1994.27 September. P. 16.
 8. Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18–22 January 2005. United Nations. General Assembly. Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March. P. 6–27.
 9. Resolution Adopted by the General Assembly 54/219. International Decade for Natural Disaster Reduction: Successor Arrangements. 3 February 2000. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Fifty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 14 September – 23 December 1999. General Assembly. Official Reports: Fifty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/54/49). New York, 2000. P. 203, 204.
 10. Resolution Adopted by the General Assembly 60/125. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. 15 March 2006. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixtieth Session. Vol. I. Resolutions 13 September – 23 December 2005. General Assembly. Official Reports: Sixtieth Session. Supplement no. 49 (A/60/49). New York, 2006.
 11. Resolution Adopted by the General Assembly 65/264. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. United Nations. General Assembly. Doc. UN A/RES/65/264.2011.21 June.
 12. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 15 September – 24 December 2009. General Assembly. Official Records: Sixty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/64/49). New York, 2010.
 13. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Sendai, Japan, 14–18 March 2015. Doc. UN A/CONF.224/L.2.2015.7 April.
 14. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere, 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906. New York, 2006. P. 5–123.

REFERENCES

1. *Osipov V.I.* Dangerous natural processes-strategic risks of Russia. M., 2009. P. 7, 17, 18 (in Russ.).
2. Annex to the United Nations General Assembly Resolution 44/236 of 22 December 1989 “International Decade for Natural Disaster Reduction”. International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Forty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 19 September – 29 December 1989. General Assembly. Official Reports: Forty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/44/49). New York, 1990. P. 161, 162.
3. Documents of the Thirtieth Session (Excluding the Report of the Commission to the General Assembly). Yearbook of the International Law Commission 1978, vol. II, part One. New York, 1980. P. 66–78.
4. Framework Convention on Civil Defence Assistance. Geneva, 22 May 2000. United Nations Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, vol. 2172, no. I-38131, New York, 2002.
5. Oslo Guidelines. Guidelines on the Use Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. Geneva, 2008.
6. Protection of Persons in the Event of Disasters. Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. United Nations. International Law Commission. Doc. UN A/CN.4/598.2008.5 May. P. 12, 15, 17.
7. Resolution 1. Annex I. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, containing the Principles, the Strategy and the Plan of Action. Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan, 23–27 May, 1994. Doc. UN A/CONF.172/9.1994.27 September. P. 16.
8. Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18–22 January 2005. United Nations. General Assembly. Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March. P. 6–27.

9. Resolution Adopted by the General Assembly 54/219. International Decade for Natural Disaster Reduction: Successor Arrangements. 3 February 2000. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Fifty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 14 September – 23 December 1999. General Assembly. Official Reports: Fifty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/54/49). New York, 2000. P. 203, 204.
10. Resolution Adopted by the General Assembly 60/125. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. 15 March 2006. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixtieth Session. Vol. I. Resolutions 13 September – 23 December 2005. General Assembly. Official Reports: Sixtieth Session. Supplement no. 49 (A/60/49). New York, 2006.
11. Resolution Adopted by the General Assembly 65/264. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. United Nations. General Assembly. Doc.UN A/RES/65/264.2011.21 June.
12. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixty-Fourth Session. Vol. I. Resolutions 15 September – 24 December 2009. General Assembly. Official Records: Sixty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/64/49). New York, 2010.
13. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Sendai, Japan, 14–18 March 2015. Doc. UN A/CONF.224/L.2.2015.7 April.
14. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere, 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906. New York, 2006. P. 5–123.

Сведения об авторе

ТИХОМИРОВ Сергей Николаевич — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук; 117997 г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 23

Authors' information

TIKHOMIROV Sergei N. — PhD in Law, Senior Researcher of Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences; 23 Profsoyuznaya street, 117997 Moscow, Russia