

# **СТАНОВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ЛИЦАМ, ПОСТРАДАВШИМ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**М.В. Рыбкина, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проводится исследование этапов становления международно-правового сотрудничества в сфере оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций. Автором раскрывается взаимосвязь принципов права экологической безопасности и оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций. Определяется роль и место правительственных и неправительственных организаций, осуществляющих взаимодействие по оказанию гуманитарной помощи.

*Ключевые слова:* экологическая безопасность, международное право, гуманитарная помощь, чрезвычайные ситуации

## **FORMATION OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN SPHERE OF RENDERING OF THE HUMANITARIAN HELP TO THE PERSONS WHO HAVE SUFFERED FROM EMERGENCY SITUATIONS**

**M.V. Rybkina.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Article is devoted research of stages of formation of international legal cooperation in sphere of rendering of the humanitarian help to the persons who have suffered from emergency situations. In it the author the interrelation of principles of the right of ecological safety and rendering of the humanitarian help to the persons who have suffered from emergency situations reveals. The role and a place of the governmental and non-governmental organisations which are carrying out interaction on rendering of the humanitarian help is defined.

*Key words:* ecological safety, international law, the humanitarian help, emergency situations

В последнее время участились чрезвычайные ситуации, которые по своим экологическим, экономическим и социальным последствиям, а также территориальному охвату носят межгосударственный характер. Поэтому их мониторинг, предупреждение и ликвидация последствий является одним из приоритетных направлений международного сотрудничества. Вторую половину XX века можно с уверенностью назвать периодом становления идей международного гуманитарного права в области обеспечения экологической безопасности, гуманитарного сотрудничества. Следует отметить, что основа сотрудничества государств и наций в развитии просвещения в сфере охраны природы была заложена еще в начале XX века, когда в 1913 г. на Конференции по международной охране природы в Берне (Швейцария) собрались ученые 18 стран. Однако, по вполне понятным причинам значительного прогресса в области международного нормативного регулирования данной сферы международных отношений, добиться не удалось. Только после создания Организации Объединенных Наций и значительной либерализации межгосударственного регионального сотрудничества, этот процесс активизировался, вследствие чего, появляется интерес к определению исторических этапов становления и развития международного сотрудничества в области экологической безопасности и оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций.

Одним из первых фундаментальных международных документов необходимо отметить Всемирную Хартию природы, принятую на Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, проходившей 16 июня 1972 г. и на 48-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 28 октября 1982 г., в которой отмечалась необходимость осуществления международного сотрудничества по вопросам предоставления своевременной помощи в случаях стихийных бедствий и катастроф. В 1989 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию № 44/236, в которой период 1990–2000 г. был провозглашен Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ). В Женеве был создан секретариат ООН по десятилетию во главе с О. Эло. Главной целью десятилетия явилось организация международной помощи, особенно развивающимся странам, с целью уменьшения гибели людей в результате стихийных бедствий и катастроф. [7. с. 29].

Как уже отмечалось, выбросы в атмосферу, загрязнение рек, морей и океанов и т.п. не могут быть ограничены государственными границами. Таким образом, ряд важнейших частей окружающей среды относится к объектам международного сотрудничества. Прежде всего, это объекты, не входящие в юрисдикцию государств.

– Космос – самый характерный международный объект охраны – достояние всего человечества;

– Антарктида – материк мира и международного сотрудничества, принципы охраны и использования которого установлены еще в 1959 г. специальным договором «Об Антарктиде»;

– Атмосфера Земли, в которой из-за природной циркуляции воздуха возникли глобальные экологические проблемы: погодно-климатические изменения; разрушение озонового слоя; трансграничный перенос загрязняющих веществ;

– Мировой океан – огромная кладовая природных ресурсов и обще планетарная транспортная система, давние попытки национальных притязаний на которые завершились лишь в 1973 г. с подписанием Конвенции ООН по морскому праву, где подтверждена неизбежность принципа свободного мореплавания (кроме территориальных вод, внешняя граница которых установлена на расстоянии 12 миль от берега); признано суверенное право государств на биоресурсы в их прибрежных 200-мильных зонах.

Кроме того, это объекты, входящие в юрисдикцию государств:

– разделяемые природные ресурсы, находящиеся в пользовании двух и более государств (реки Дунай, Рейн, моря Балтийское, Средиземное и др.);

– редкие и исчезающие растения и животные, занесенные в международную Красную книгу;

– уникальные природные объекты, принятые на международный контроль (заповедники, национальные парки, памятники природы и др.), на содержание и охрану которых выделяются средства международными организациями за счет специальных фондов.

В последующем, Декларацией по случаю пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций (24 декабря 1995 г.), Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций по изменению климата (9 мая 1992 г.), Декларацией о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (9 июня 2001 г.), Декларацией и программой форума тысячелетия «Мы народы: укрепление Организации Объединенных Наций в двадцать первом веке» (26 мая 2000 г.) отмечалось приоритетным направлением международное сотрудничество в области предотвращения и своевременном реагировании на природные и техногенные катастрофы и ликвидации их последствий. [6, с. 43]

По вопросу международного сотрудничества в этой области 23–27 мая 1994 г. была проведена Всемирная конференция по природным катастрофам в Йокогаме, на которой принята декларация, определяющая, что «борьба за уменьшение ущерба от природных катастроф должна быть важным элементом государственной стратегии всех стран в достижении устойчивого развития. Конференция обратилась с призывом ко всем странам

перейти на новую стратегию борьбы с природными катастрофами, основанную на прогнозировании и предупреждении» [5, с. 84].

Анализируя распространенность природных катастроф на территории земного шара по трем категориям факторов – величине ущерба, числу пострадавших и числу погибших, на конференции была доказана тесная взаимозависимость природных, техногенных и экологических катастроф, который обусловил новый комплексный подход и рекомендации Всемирной конференции в Йокогаме при разработке единой теории, стратегии и методов борьбы с бедствиями и катастрофами различного происхождения.

Однако за последнее десятилетие количество природных катастроф увеличивается и продолжает уносить тысячи человеческих жизней на Земле, причиняет огромный материальный и экологический ущерб. Эти явления становятся существенным препятствием для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития на всей земле. В связи с этим потребовалось принятие государствами согласованных решений по вопросам международного сотрудничества в области предупреждения катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

С целью предупреждения и прогнозирования природных трансграничных катастроф путем осуществления мониторинга за состоянием окружающей среды Совет глав правительств Содружества Независимых Государств принял решение 25 ноября 1998 г. «О Международной научно-технологической программе создания системы сейсмологического мониторинга территорий государств – участников СНГ», 13 января 1999 г. принято соглашение «О сотрудничестве в области экологического мониторинга».

Таким образом, международное сотрудничество, осуществляемое Российской Федерацией по проблеме предотвращения и своевременном реагировании на природные трансграничные катастрофы и ликвидации их последствий развивается в различных направлениях. Прежде всего, как уже отмечалось выше, это сотрудничество в рамках комитетов ООН, следующее – региональное сотрудничество, далее можно отметить сотрудничество в рамках СНГ, и трансграничное сотрудничество. Безусловно, невозможно отметить приоритетность указанных направления, поскольку, как было отмечено на совещании, проводимом Межпарламентской группой Российской Федерации, «признавая возрастающую опасность для безопасности человечества природных трансграничных катастроф, осознавая, что природные катастрофы являются серьезным препятствием развития экономики, наносят ущерб окружающей среде и являются угрозой для жизни человека, принимая во внимание крупномасштабное изменение природной среды, связанное с естественными причинами и техногенным воздействием человека на естественные экологические системы литосферы, биосферы, гидросферы и атмосферы земли, подчеркивая приоритетность разработки и осуществления эффективных мер по предотвращению и прогнозированию природных трансграничных катастроф, отмечая взаимосвязь решения вопросов ликвидации последствий природных катастроф с социально-экономическими факторами; учитывая необходимость координации взаимодействия по вопросам оказания международной чрезвычайной помощи государствам, на территории которых происходят природные катастрофы, подчеркивая намерение развивать международное сотрудничество в деле прогнозирования и предупреждения природных трансграничных катастроф, подтверждая приверженность реализации решений международных документов в части сохранения, защиты окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, основываясь на общепризнанных принципах международного права, признавая, что обеспечение экологической безопасности на глобальном и региональном уровнях относится к приоритетным направлениям международного сотрудничества, призывает к развитию международного сотрудничества в деле предотвращения и своевременном реагировании на природные трансграничные катастрофы и ликвидации их последствий» [1, с. 24].

Важное место в достижении цели работы имеет вопрос о принципах международного сотрудничества в целом, и принципах сотрудничества в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в частности.

Как известно, принципы или основные начала определяют характер всего права. Принципы, применяемые к международно-правовой охране окружающей среды и природопользованию, подразделяются на общепризнанные принципы современного международного права и специальные отраслевые принципы международного права окружающей среды.

Общепризнанные принципы международного права являются критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений, включая отношения по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования. К указанной категории относятся принципы:

- уважения государственного суверенитета;
- суверенного равенства всех государств;
- взаимной выгоды;
- невмешательства во внутренние дела другого государства;
- добросовестного выполнения международных обязательств;
- мирного разрешения споров и некоторые др.

В процессе формирования и развития международного права окружающей среды были выработаны собственные, или специальные, принципы данной отрасли. Особую роль в их формулировании сыграли конференции ООН в области окружающей среды 1972 и 1992 гг. В частности, именно в материалах конференций был определен эколого-правовой статус человека, место окружающей среды как неотъемлемой части процесса устойчивого развития и др.[2, с. 4].

К специальным принципам современного международного права окружающей среды относятся:

- право каждого на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой;
- приоритет экологических прав и интересов человека в процессе непрерывного социально-экономического развития, неотъемлемый суверенитет государства над собственными природными ресурсами;
- устойчивое, то есть экологически обоснованное, социальное и экономическое развитие, равная (одинаковая) экологическая безопасность (экологическое благосостояние одного государства не может быть обеспечено за счет или в отрыве от другого или других государств);
- запрещение экологической агрессии (Конвенция 1977 г. о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду);
- регулярный обмен информацией об экологической ситуации на национальном или региональном уровнях;
- предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде;
- сотрудничество в чрезвычайных экологических ситуациях;
- научно-техническое сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая поощрение разработки, прикладного использования, распространения и передачи технологий;
- контроль за соблюдением согласованных требований по охране окружающей среды;
- мирное урегулирование споров, связанных с трансграничным воздействием на окружающую среду;
- международная ответственность и компенсация за ущерб окружающей среде, вызванный действиями на территории государства, находящейся под его юрисдикцией или контролем, которые привели к ущербу за пределами этой территории.

Эти принципы включают, в частности, следующие идеи:

- люди имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой;
- развитие на благо нынешнего поколения не должно осуществляться во вред интересам развития будущих поколений и во вред окружающей среде;
- государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы, но без ущерба окружающей среде за пределами их границ;

– искоренение нищеты и неравенства в уровне жизни в различных частях мира необходимо для обеспечения устойчивого роста и удовлетворения потребностей большинства населения;

– государства сотрудничают в целях сохранения, защиты и восстановления целостности экосистем земли;

– государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем предоставления широкого доступа к экологической информации;

– государства принимают эффективные национальные законы по окружающей среде;

– экологическая политика не должна использоваться для неоправданного ограничения международной торговли;

– в принципе тот, кто загрязняет окружающую среду, должен нести и финансовую ответственность за это загрязнение;

– государства уведомляют друг друга о стихийных бедствиях или деятельности, которые могут иметь вредные трансграничные последствия;

– война неизбежно оказывает разрушительное воздействие на процесс устойчивого развития. Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы.

В российском законодательстве принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды содержатся в ст. 92 закона «Об охране окружающей природной среды». Они включают:

– право каждого человека на жизнь в благоприятных экологических условиях;

– право каждого государства на использование окружающей природной среды и природных ресурсов;

– недопустимость обеспечения экологического благополучия одного государства за счет других, необходимость учета интересов других государств;

– отсутствие экологического ущерба от хозяйственной деятельности, как в пределах государства, так и за пределами его юрисдикции;

– недопустимость любых видов деятельности с непредсказуемыми последствиями;

– контроль за состоянием и изменениями состояния окружающей природной среды и природными ресурсами на основе международных критериев и параметров на глобальном, региональном и национальном уровнях;

– свободный и беспрепятственный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей природной среды и передовыми технологиями;

– помощь государств в чрезвычайных экологических ситуациях;

– разрешение споров, связанных с проблемами окружающей природной среды, мирными средствами.

Вместе с тем, в ст. 93 того же закона предусмотрен приоритет норм международного права перед нормами права внутреннего (национального) в случае, когда международными договорами предусмотрено иное, чем правом Российской Федерации.

В законодательстве Европейского союза, в частности, во вступившем в силу в 1987 г. Едином европейском акте, дополнившем Римский договор, отраслевые принципы сформулированы следующим образом:

– принцип предосторожности;

– принцип превенции;

– принцип предотвращения загрязнения в источнике;

– принцип «загрязнитель платит» [4, с. 56].

Анализ структурных элементов многоуровневой системы международных договоров, регулирующих оказание гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, позволяет выявить:

– многосторонние договоры по трансграничному сотрудничеству;

– двусторонние соглашения о гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях, носящие кратковременный характер;

- двусторонние соглашения о взаимодействии и оказании гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях, носящие долгосрочный характер;
- участие в резолюциях и декларациях, подписанных в рамках международного сотрудничества по оказанию гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций;
- участие в многосторонних и двусторонних договорах о финансировании международных фондов, созданных при ООН, в целях обеспечения гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций.

Возросший интерес мирового сообщества к проблеме защиты населения и оказания помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, с одной стороны, не умаляет ответственности каждого государства перед жертвами стихийных бедствий, но, с другой стороны, определяет новый этап построения системы органов и организаций, призванных координировать деятельность по противодействию и снижению риска чрезвычайных ситуаций, а также оказания гуманитарной помощи населению.

В контексте развития и реализации международного права, регулирующего вопросы оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, деятельность мирового сообщества осуществляется посредством:

- нормотворчества;
- взаимных консультаций;
- мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;
- контроля за состоянием окружающей среды;
- анализа механизмов резервного и другого чрезвычайного финансирования;
- систематического сбора, анализа и распространению информации по раннему оповещению о стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях;
- ведения централизованного реестра всех специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования и услуг, предназначенных для чрезвычайной помощи, которые могут быть задействованы в короткие сроки по просьбе ООН, либо заявлению правительства страны, пострадавшей от бедствия;
- разработки специальных чрезвычайных правил и процедур для обеспечения снабжения в рамках чрезвычайной помощи;
- организации спасательных работ, предоставления гуманитарной помощи, оказания финансовой поддержки странам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций [3, с. 20].

Порядок функционирования наиболее значимых неправительственных организаций, работающих как под эгидой ООН, так и в рамках иного регионального и субрегионального сотрудничества, указывает на необходимость дальнейшего их совершенствования, в частности:

- расширения руководства и подотчетности данных организаций;
- согласования стандартов и руководящих принципов;
- адекватной, своевременной и гибкой системы финансирования гуманитарной деятельности;
- установления более эффективных партнерских отношений между ООН и неправительственными гуманитарными организациями.

Подводя итог, следует отметить, что расширение форм международного сотрудничества в области оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, поскольку важнейшим принципом должен служить принцип приоритета основных прав человека, включающим, в том числе, право на безопасную окружающую среду. Развитие международного сотрудничества в области оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций, должно отвечать целям, направленным на прогнозирование чрезвычайных ситуаций, экономической целесообразности и соблюдения принципа суверенитета. Создание комплексной системы безопасности от наступления чрезвычайных ситуаций должно стать приоритетным направлением в области регионального сотрудничества, поскольку именно в рамках регионального сотрудничества возможно более

эффективно и в более короткие сроки создавать Центры мониторинга и прогнозирования от чрезвычайных ситуаций, аккумулировать денежные средства и осуществлять координацию сил быстрого реагирования для проведения гуманитарных операций по спасению населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

### **Литература**

1. Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций на 1-й очередной сессии ЭКОСОС // Нью-Йорк, 1985.
2. Доклад Комитета по правам человека на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Нью-Йорк, 1993.
3. Документ Московского совещания: конф. по человеческому измерению СБСЕ. М., 1991.
4. Итоговый документ Венской встречи представителей участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1989 г.). Права человека: сб. междунар. док. М., 1990.
5. Орлов А.И., Федосеев В.Н. Проблемы управления экологической безопасностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 6.
6. Права человека: сб. междунар. договоров. М., 2003.
7. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С., Саваськов П.В., М., Международные отношения. 2005.