

# **ГАРМОНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА**

**С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент;  
П.А. Чебоксаров, кандидат юридических наук, доцент;  
Э.Н. Чижиков.**  
**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматривается содержание Рекомендаций по гармонизации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, разработанных Санкт-Петербургским университетом Государственной противопожарной службы МЧС России по заказу Парламентской ассамблеи государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности. Авторами проведен сравнительно-правовой анализ национальных нормативных актов государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности, международных соглашений, практики приграничного сотрудничества в этой сфере. Определены принципы, сформулированы задачи, конкретизированы формы приграничного сотрудничества государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций. Предлагается разработка проекта многостороннего Соглашения государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций и типового (модельного) двустороннего соглашения государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций с разработкой мер по совершенствованию процедур пограничного, таможенного и иных видов контроля и определением пунктов упрощенного пропуска. Формулируются предложения по дополнению национальных законов государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности.

*Ключевые слова:* гармонизация законодательства, рекомендации по гармонизации законодательства, чрезвычайные ситуации, приграничное сотрудничество, Организация Договора о коллективной безопасности

## **THE HARMONIZATION OF THE LEGISLATION OF ORGANIZATION OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY MEMBER STATES IN THE CROSS-BORDER COOPERATION EMERGENCY SITUATIONS SPHERE**

S.B. Nemchenko; P.A. Cheboksarov; E.N. Chizhikov.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The authors review Organization of the Collective Security Treaty member states recommendations for harmonization of legislation in the cross-border cooperation emergency situations sphere. The Saint-Petersburg university of State fire service of Ministry of Emergency Situations of Russia developed this document for the Organization of the Collective Security Treaty Parliamentary Assembly. The authors made a comparative legal analysis of the national normative

acts of the Organization of the Collective Security Treaty member states, international agreements, the practice of cross-border cooperation in this field. The authors defined the principles, formulated the tasks, specified the forms of cross-border cooperation of the Organization of the Collective Security Treaty member states in the event of emergencies. The authors suggested developing a draft multilateral agreement of the Organization of the Collective Security Treaty member states in the field of cross-border cooperation emergency situations sphere, the model bilateral agreement of the Organization of the Collective Security Treaty member states in the field of cross-border cooperation emergency situations sphere, measures to improve border, customs and other procedures control, establish points of simplified passes through the state border.

*Keywords:* harmonization of legislation, recommendations for harmonization of legislation, emergency, cross-border cooperation, Organization of the Collective Security Treaty

Вопросы приграничного сотрудничества приобретают особое значение в области совершенствования совместного реагирования на чрезвычайные ситуации (ЧС). Это обусловлено вероятностью возникновения ЧС трансграничного характера, когда ЧС либо охватывает территорию двух или более государств, либо когда негативные последствия ЧС могут распространиться на территорию сопредельного государства. Также в связи с удаленностью или нехваткой собственных национальных сил и средств возникает необходимость оказания сопредельному государству экстренной помощи в ликвидации ЧС.

Ликвидация трансграничных ЧС, а также помощь в ликвидации её последствий на приграничной территории предполагают быстроту и оперативность принятия решений, согласования на уровне двух или более государств тех необходимых сил и средств, которые смогут пересечь таможенную, государственную границу с минимальной задержкой и действовать в соответствии с международными договорами и соглашениями по назначению.

В этой связи Санкт-Петербургским университетом Государственной противопожарной службы (СПб университет ГПС) МЧС России как головным разработчиком, по заказу Парламентской ассамблеи государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ) были разработаны Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера (Рекомендации). Это уже третьи по счету Рекомендации, выполненные СПб университетом ГПС МЧС России для ПА ОДКБ. Ранее за короткий период были разработаны рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере реагирования на ЧС (2012 г.) и обеспечения безопасности критически важных объектов (2014 г.).

Разработка Рекомендаций осуществлялась в соответствии с Программой деятельности ПА ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2014–2016 гг. Рекомендации были рассмотрены и утверждены Постановлением ПА ОДКБ от 26 ноября 2015 г. № 8-8.

Подчеркнем, что предупреждение и ликвидация ЧС является неотъемлемой частью системы обеспечения национальной безопасности государств – членов ОДКБ. При этом важное значение приобретает межгосударственное сотрудничество при возникновении ЧС и ликвидации их последствий на приграничных территориях.

В этой связи основной целью Рекомендаций явилось формирование единообразного подхода к правовому регулированию вопросов сотрудничества государств – членов ОДКБ при ликвидации ЧС на приграничных территориях данных государств. Ценность Рекомендаций – в сравнительно-правовом анализе национальных нормативных актов государств – членов ОДКБ в указанной сфере, а также в аргументированных выводах и предложениях, систематизирующих и обобщающих проведенный анализ.

В современных условиях необходима концентрация усилий государств – членов ОДКБ на эффективном использовании накопленного внутреннего потенциала и расширении сотрудничества в обеспечении системы реагирования на ЧС [1–3].

Авторы Рекомендаций пришли к выводу, что многосторонние конвенции являются краеугольным камнем международных отношений в сфере обеспечения безопасности, в том числе и в области предупреждения и ликвидации ЧС. Международные организации, такие как ООН, МАГАТЭ, всегда принимали активное участие в их подготовке и претворении в жизнь.

После аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г. ведущую роль в разработке двух международных конвенций об оперативном оповещении и помощи в случае ядерной аварии взяли на себя МАГАТЭ и его государства – члены. В настоящее время эти конвенции – Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (г. Вена, 26 сентября 1986 г.) и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (г. Вена, 26 сентября 1986 г.) служат моделями для подготовки аналогичных конвенций в других областях. В рамках Программы ООН по окружающей среде был предложен ряд конвенций, например Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (г. Хельсинки, 17 марта 1992 г.)

По мнению разработчиков, примером многосторонних договоров и соглашений по вопросам предупреждения и ликвидации последствий ЧС природного и техногенного характера, в том числе и приграничного сотрудничества, могут служить:

- Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств (г. Бишкек, 10 октября 2008 г.);

- Соглашение государств – участников СНГ от 22 января 1993 г. «О взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст.ст. 1–8 не действуют);

- Соглашение по профилактике и тушению природных пожаров на приграничных территориях государств – участников СНГ (г. Минск, 31 мая 2013 г.);

- Соглашение государств – участников СНГ от 16 октября 2015 г. «О сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Анализ показал, что сотрудничество государств – членов ОДКБ в области предупреждения и ликвидации последствий ЧС реализуется преимущественно на основании двусторонних соглашений.

Примером таких соглашений, на взгляд авторов, являются:

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (г. Ереван, 17 августа 1994 г.);

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве и взаимной помощи по предупреждению крупных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (Москва, 18 декабря 1993 г.);

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (Москва, 28 марта 1994 г.);

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (г. Бишкек, 23 марта 1998 г.);

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (г. Душанбе, 4 января 1998 г.);

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области гражданской обороны (защиты), предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (г. Астана, 16 июня 2009 г.) и др.

В соответствии с двусторонними Соглашениями утверждаются совместные Планы взаимодействия между территориальными органами чрезвычайных ведомств по приграничным территориям государств в области защиты населения и территорий от ЧС

(в частности, 29 мая 2012 г. казахско-российские совместные комплексные учения по вопросам эффективного реагирования на лесостепные пожары «Жалын-2012»; 26 июля 2012 г. белорусско-российские тактико-специальные учения «Ликвидация трансграничных чрезвычайных ситуаций, связанных с авариями на магистральных нефтепроводах»; 25–27 июня 2012 г. белорусско-российские командно-штабные учения «Тушение лесных и торфяных пожаров на приграничных территориях сопредельных государств»; 28 июня 2012 г. казахско-российские пожарно-тактические учения по теме: «Подготовка и ведение работ по ликвидации природных (лесных) пожаров на приграничных территориях»).

В рамках данных Планов осуществляется постоянный взаимообмен информацией, обеспечивается взаимоповещение об угрозе и возникновении ЧС на приграничных территориях, взаимодействие в вопросах предупреждения и ликвидации ЧС, совместно организовываются и проводятся командно-штабные тренировки, учения, в ходе которых отрабатываются действия органов управления, дежурных служб по обеспечению информирования и оповещения сторон.

Кроме того, разрабатываются банки данных о возможных ЧС на приграничных территориях (например, банк данных о возможных ЧС на приграничных территориях Оренбургской области Российской Федерации и Актюбинской области Республики Казахстан).

Разработчики Рекомендаций подчеркивают, что важным направлением двустороннего сотрудничества является утверждение упрощенного порядка пересечения государственной границы аварийно-спасательными службами и формированиями и определение пунктов пропуска (в упрощенном режиме). В частности, 4 апреля 2014 г. Законом Республики Казахстан № 190-V ратифицирован Протокол к Соглашению между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий от 28 марта 1994 г. об упрощенном порядке пересечения государственной границы аварийно-спасательными службами и формированиями. В соответствии с Протоколом в целях ликвидации ЧС обеспечивается упрощенный порядок пересечения государственной границы аварийно-спасательными службами и формированиями как в пунктах пропуска, так и вне действующих пунктов пропуска.

Приграничное сотрудничество государств – членов ОДКБ в области предупреждения и ликвидации последствий ЧС реализуется с использованием Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ. В Постановлении Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 17 мая 2012 г. № 5–9 «О проекте Рекомендаций по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ» указано, что в соответствии со ст. 2 Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ, формирования направляющей Стороны могут направляться на территорию принимающей Стороны в соответствии с официальным обращением последней для реализации права на коллективную оборону в случае угрозы и/или совершения вооруженного нападения (агрессии) в отношении одной или нескольких Сторон, противодействия другим вызовам и угрозам коллективной безопасности, ликвидации последствий ЧС, а также для проведения совместных командно-штабных и войсковых учений. Стороны направляют свои формирования на территорию принимающей Стороны для выполнения поставленных перед ними задач только в том случае, если данное действие не противоречит их национальному законодательству. Принимающая Сторона принимает решение о вводе на свою территорию формирований сил и средств системы коллективной безопасности, если это не противоречит ее национальному законодательству. Решение о вводе, задачах, составе, численности формирований, порядке их подчиненности, местах их дислокации, а также времени их пребывания на территории принимающей Стороны принимается Советом коллективной безопасности ОДКБ на основании официального обращения одной или нескольких Сторон на основе консенсуса.

Исходя из ст. 6 Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ, Стороны обеспечивают беспрепятственное движение по своим территориям к месту назначения формирований и их движимого имущества, а также первоочередное предоставление на основе предварительных заявок железнодорожного, автомобильного, морского, речного и воздушного транспорта и транспортных коммуникаций в соответствии с требованиями национального законодательства Сторон. Полеты авиации выполняются по маршрутам, в зонах (районах), которые согласованы с заинтересованными министерствами и ведомствами, а также с органами управления воздушным движением и органами воздушного контроля Сторон.

Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ создает правовую основу для действий Коллективных сил оперативного реагирования в сфере приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера. Вместе с тем нормы Соглашения носят общий характер и детализируют механизм предоставления помощи для реализации права на коллективную оборону в целях ликвидации последствий ЧС.

С учетом спектра рисков возникновения ЧС природного и техногенного характера на различных приграничных территориях достичь детализации правовой регламентации вопросов двустороннего сотрудничества, на взгляд авторов, возможно только на уровне двусторонних соглашений между подразделениями ЧС государств – членов ОДКБ. Так, в 2011 г. заключено Соглашение между Департаментом по чрезвычайным ситуациям Павлодарской области МЧС Казахстана и Главным управлением МЧС России по Новосибирской области о сотрудничестве и взаимодействии по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС в приграничной зоне.

Анализ национального законодательства государств – членов ОДКБ позволил сделать вывод, что преимущественно в правовых актах закрепляются основы международного сотрудничества в рассматриваемой сфере. Наличие самостоятельных статей, регламентирующих вопросы приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера, по мнению разработчиков, серьезно повысило бы уровень правового регулирования.

Также можно сделать вывод, что приграничное сотрудничество при возникновении ЧС природного и техногенного характера осуществляется с целью разработки совместных программ по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, а также интеграции систем предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера приграничных территорий в целях повышения эффективности реагирования на ЧС, имеющие трансграничные последствия.

Авторы Рекомендаций пришли к выводу, что приграничное сотрудничество государств – членов ОДКБ при возникновении ЧС природного и техногенного характера должно основываться на следующих принципах:

- взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности государств – членов ОДКБ;
- неприкосновенность государственных границ;
- взаимное уважение национального законодательства государств;
- взаимная выгода;
- скоординированность действий участников приграничного сотрудничества;
- мирное разрешение споров, возникших в сфере приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера;
- уважение прав и свобод граждан государств – членов ОДКБ;
- уважение и выполнение норм и принципов международного права.

Указанные принципы целесообразно закрепить в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ либо отразить в двухсторонних соглашениях, заключаемых государствами – членами ОДКБ по этим вопросам.

Авторами Рекомендаций сформулированы основные задачи приграничного сотрудничества государств – членов ОДКБ при возникновении ЧС природного и техногенного характера:

- создание обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства между национальными органами власти государств – членов ОДКБ, населением приграничных территорий сопредельных государств;
- упрощение взаимодействия заинтересованных компетентных органов власти государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера;
- совместное создание и эффективное развитие системы защиты от ЧС на приграничных территориях;
- осуществление совместных действий при возникновении ЧС природного и техногенного характера;
- создание условий, способствующих прохождению сил и средств ликвидации ЧС на приграничные территории государств – членов ОДКБ;
- осуществление согласованной политики на приграничных территориях в области предупреждения и ликвидации ЧС;
- создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации ЧС сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на ЧС, имеющие трансграничные последствия.

Анализ показал, что приграничное сотрудничество осуществляется преимущественно на основе соглашений между компетентными органами, заключенных в пределах их полномочий с соблюдением законодательства государств – членов ОДКБ и норм международного права. Заключенные соглашения между правительствами государств и компетентными органами должны основываться, на взгляд авторов, на типовых соглашениях по вопросам организации приграничного сотрудничества.

В целях ликвидации ЧС, возникающих на приграничных территориях государств – членов ОДКБ, стороны могут создавать совместные органы по приграничному сотрудничеству в указанной сфере. Каждое государство информирует другие государства – члены ОДКБ относительно предоставленных компетентным органам полномочий по осуществлению приграничного сотрудничества, созданных совместных органов по приграничному сотрудничеству и их полномочиях в части осуществления этого сотрудничества.

Выявлено, что финансирование приграничного сотрудничества государств – членов ОДКБ в указанной сфере осуществляется государствами из средств, формируемых за счет национальных бюджетов на соответствующие цели. Финансирование деятельности совместных органов по приграничному сотрудничеству и реализуемых ими проектов осуществляется государствами – членами ОДКБ в соответствии с национальным законодательством.

Разработчиками было определено, что государства – члены ОДКБ в соответствии с национальным законодательством принимают меры, направленные на упрощение процедур пограничного, таможенного и иных видов контроля в целях повышения эффективности приграничного сотрудничества.

На основе анализа сложившейся практики авторами Рекомендаций были конкретизированы формы приграничного сотрудничества государств – членов ОДКБ при возникновении ЧС природного и техногенного характера, которые осуществляются в формах:

- проведения встреч уполномоченных органов государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества;
- создания уполномоченными органами государственной власти совместных органов по приграничному сотрудничеству;

– заключения в установленном порядке международных соглашений о приграничном сотрудничестве.

– взаимобмена информацией, взаимоповещения об угрозе и возникновении ЧС на приграничных территориях;

– проведения командно-штабных тренировок, учений;

– создания банков данных о возможных ЧС на приграничных территориях.

Также в целях развития приграничного сотрудничества государств – членов ОДКБ при возникновении ЧС природного и техногенного характера разработчики Рекомендаций внесли предложения:

1. Разработать проект многостороннего Соглашения государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера.

2. Разработать типовое (модельное) двустороннее соглашение государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении ЧС природного и техногенного характера с разработкой мер по совершенствованию процедур пограничного, таможенного и иных видов контроля и определением пунктов упрощенного пропуска.

3. Дополнить национальные нормативные правовые акты статьей «Приграничное сотрудничество при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» или пунктом аналогичного содержания в статью, регламентирующую вопросы международного сотрудничества в области обеспечения безопасности при ЧС; законодательно закрепить понятие «трансграничной чрезвычайной ситуации».

### **Литература**

1. Воробьев Ю.Л. Гармонизация законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: материалы конф. / под ред. В.А. Пучкова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2012. С. 5–13.

2. Пучков В.А. К вопросу о гармонизации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: материалы конф. / под ред. В.А. Пучкова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2012. С. 14–27.

3. Чебоксаров П.А. Некоторые аспекты реализации правовой политики Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях в рамках СНГ // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола / под общ. ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко; сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2016. С. 193–196.

### **References**

1. Vorob'ev Yu.L. Garmonizatsiya zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov Organizatsii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti po voprosam preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychajnykh situatsij prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera // Aktual'nye aspekty zakonodatel'nogo regulirovaniya problem preduprezhdeniya chrezvychajnykh situatsij prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera: materialy konf. / pod red. V.A. Puchkova. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2012.

2. Puchkov V.A. K voprosu o garmonizatsii zakonodatel'stva gosudarstv – chlenov Organizatsii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti v oblasti preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychajnykh situatsij prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera // Aktual'nye aspekty

zakonodatel'nogo regulirovaniya problem preduprezhdeniya chrezvychajnykh situatsij prirodnogo i tekhnogenogo kharaktera: materialy konf. / pod red. V.A. Puchkova. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2012.

3. Cheboksarov P.A. Nekotorye aspekty realizatsii pravovoj politiki Rossijskoj Federatsii v sfere obespecheniya bezopasnosti pri chrezvychajnykh situatsiyakh v ramkakh SNG // Pravovaya politika v sfere obespecheniya pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnykh situatsij i likvidatsii posledstvij stikhijnykh bedstvij: materialy kruglogo stola / pod obshh. red. Eh.N. CHizhikova, A.V. Mal'ko, S.B. Nemchenko; sost. A.A. Smirnova, N.I. Utkin. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MCHS Rossii, 2016.