

УДК 34

EDN: ICMWGV

## Особенности международно-правового регулирования сотрудничества в рамках деятельности Межгосударственного совета по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2023.20.S

© Технологии гражданской безопасности, 2023

**В.В. Лисаускайте**

### Аннотация

В статье рассматриваются вопросы нормотворческой деятельности, осуществляемой государствами — членами СНГ в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при координации с отраслевым Межгосударственным советом.

Автор использует в своем исследовании метод анализа для всесторонней и полной характеристики рассматриваемых соглашений. В рамках статьи проанализировано несколько соглашений СНГ в области чрезвычайных ситуаций, представляющих, по мнению автора, особый интерес; дана юридическая оценка отдельных положений документов и приведены примеры их реализации.

**Ключевые слова:** Межгосударственный совет СНГ; соглашения СНГ; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера; научное сотрудничество; сейсмическая опасность; международное сотрудничество; защита от бедствий.

## Aspects of International Legal Regulation of Cooperation within the Framework of the Interstate Council for Natural and Man-Made Emergencies Activities

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2023.20.S

© Civil Security Technology, 2023

**V. LISAUSKAITE**

### Abstract

The article deals with the issues of policy-making activities in the field of natural and man-made emergencies carried out by the CIS member states in coordination with the industry Interstate Council.

In his research the author uses method of analysis for the comprehensive and complete characterization of the agreements under consideration. The article analyzes several CIS agreements in the field of emergency situations, which, according to the author, are of particular interest, gives legal assessment of certain provisions of the documents and provides examples of their implementation.

**Key words:** Interstate Council of the CIS; CIS agreements; natural and man-made emergencies; scientific cooperation; seismic hazard; international cooperation; disaster protection.

06.03.2023

## Введение

Деятельность международных региональных организаций часто носит широкий характер с учетом потребностей государств-членов и общих задач. Сфера сотрудничества в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера достаточно часто является одним из направлений регионального сотрудничества, однако в каждом отдельном случае обладает своей спецификой. Указанная область взаимодействия характерна и для стран СНГ. Она реализуется под руководством Межгосударственного совета СНГ по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера. Традиционно деятельность таких межгосударственных структур характеризуется проводимыми встречами, принимаемыми решениями, реализуемыми мероприятиями. В то же время представляет интерес и работа по заключению, а затем реализации международных договоров различной направленности в рамках компетенции органа организации. За период существования Межгосударственного совета в рамках СНГ было заключено достаточное количество договоров в области чрезвычайных ситуаций. Рассмотрим некоторые из них более подробно.

### 1. Межгосударственный совет СНГ по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера как организационная региональная платформа сотрудничества

«Территории государств — участников СНГ занимают значительную часть Евразийского континента... Масштабы и географические особенности такого обширного региона предопределяют вероятность возникновения большинства видов существующих стихийных бедствий» [1]. В то же время период создания самой организации характеризовался для ее государств-участников как время с разрушенной промышленностью, низким уровнем развития экономики и другими проблемами, наличие которых свидетельствовало о высоком риске техногенных аварий. Поэтому подписание Соглашения о сотрудничестве в области чрезвычайных ситуаций и создание специальной структуры были весьма своевременными.

Любая деятельность в конкретном направлении сотрудничества должна кем-то координироваться для ее эффективности и своевременности. Поэтому создание в рамках организации специальных отраслевых органов является удобным механизмом. Межгосударственный совет СНГ по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера (далее — Межгосударственный совет) представляет собой ведомственный орган международной региональной организации. Это именно орган организации, поскольку он создан и функционирует в рамках этого механизма, выступает в качестве его структурного элемента, в компетенцию которого входит определенная сфера

сотрудничества организации в целом. Подтверждением этого факта являются документы: Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [11] и Протокол о внесении изменений и дополнений в указанное Соглашение [5] 2015 г.; Положение о Межгосударственном совете [1], принятое государствами-членами еще в 1993 году.

### 2. Особенности отдельных соглашений СНГ в области защиты от бедствий

Одно из соглашений в области защиты от бедствий было подписано в 1993 г., а в 2015 г. [8] было подписано новое. Весьма интересным, на наш взгляд, является механизм правового функционирования соглашения такого типа в настоящее время. Традиционно для международного права при подписании нового международного договора, регулирующего тот же предмет, прежний договор в полном объеме перестает действовать. А если государства решили лишь внести изменения в действующее соглашение, то сам его текст не меняется, а принимается протокол, где все закрепляется. Однако в рассматриваемом случае государства выбрали иной порядок. Прежний документ не в полном объеме утратил силу, а лишь положения отдельных статей (1–8), в которых определены принципы и направления сотрудничества, обмен информацией и порядок оказания помощи друг другу. Остальные статьи были изменены Протоколом 2015 г. и самим Соглашением этого же года. Как отмечается на официальном сайте СНГ [3], внесение изменений в указанное Соглашение связано с необходимостью привести его в соответствие с общим положением об органах отраслевого сотрудничества.

Ст. 11 Соглашения 2015 г. и ст. 9 Соглашения 1993 г. с изменениями, внесенными Протоколом 2015 г., определяют создание Межгосударственного совета в качестве международного органа, деятельность которого направлена на координацию реализации сотрудничества государств — участников Договора. Положение о Межгосударственном совете фактически представляет собой уставной документ, в котором регламентируется процедурная деятельность самого Совета. В нем отражено, что правовой основой функционирования выступают:

- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- Устав СНГ;
- международные договоры СНГ;
- решения Совета глав государств;
- решения Совета глав правительств;
- решения Совета министров иностранных дел;
- решения Экономического совета СНГ;
- само Положение.

Таким образом, подчеркиваются системное место Совета в рамках СНГ и его ведомственный характер, зависимый от позиции вышестоящих органов международной региональной организации.

Анализ задач и функций Совета согласно Положению [4] позволяет сделать вывод, что нормотворческая деятельность является одной из форм реализации задач по совершенствованию нормативных правовых актов в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также функций по разработке и реализации мер, направленных на совершенствование защиты населения и территорий государств — участников Соглашения от чрезвычайных ситуаций.

Анализ статей Положения об организации и порядке работы Совета свидетельствует об использовании достаточно традиционного механизма для подобных структур международных региональных организаций, чья деятельность носит скорее сессионный, периодический характер, а непосредственное взаимодействие осуществляется самими отраслевыми органами государств-участников. Следует отметить, что в 2015 г. в Положение были внесены корректировки. Более детально и подробно прописаны задачи Совета с учетом уже имеющегося опыта деятельности и определенной роли структуры на региональном уровне. В Решении Совета глав государств СНГ о внесении изменений и дополнений в Положение о Совете подчеркивается необходимость совершенствования его деятельности [4].

На наш взгляд, такая нормотворческая корректирующая работа характерна для сферы сотрудничества в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Указанное обстоятельство можно проследить в исторической прогрессии обновления содержания договоров как на уровне СНГ, так и на двустороннем уровне посредством замены договоров с отдельными странами о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с более детальными, практически применимыми положениями (Соглашения с Францией 1990 г. [7] и 1999 г. [6]).

По инициативе Совета или с его участием высшими органами СНГ принят ряд межгосударственных документов в рассматриваемой сфере. Эти документы легли в основу деятельности Совета [1].

В рамках СНГ было подписано несколько соглашений в сфере сотрудничества в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Рассмотрим некоторые из них.

### **1. Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии в области изучения землетрясений и прогнозирования сейсмической опасности 1993 года [12]**

Появление такого Соглашения в рамках СНГ весьма логично и актуально. Тому есть несколько причин. Во-первых, практически все государства-участники в той или иной степени подвержены риску сейсмической опасности, следовательно, заинтересованы в сотрудничестве ради национальной безопасности. В преамбуле Соглашения указывается, что сейсмическая опасность и последствия землетрясений носят трансграничный характер. Во-вторых, на наш взгляд, существование этого Соглашения подтверждает

практическую необходимость для этих государств в сохранении сложившегося (за период существования СССР) научно-технического и организационного взаимодействия в области предупреждения сейсмической опасности.

Сотрудничество в этой области носит сугубо научно-исследовательский характер и реализуется соответствующими национальными структурами. То есть вне политики, независимо от позиций государств на внешней арене. Эксперты отмечают, что в рамках такого взаимодействия важное значение имеет обмен данными, обработка которых может способствовать оценке возможных рисков и последствий сейсмической опасности на территориях государств-участников [2, с. 128]. Снижение уязвимости территорий в первую очередь связано с инженерным аспектом. К нему относятся: сейсмическое районирование территории; обеспечение сейсмостойкости зданий; разработка норм и правил сейсмостойкого строительства [2, с. 128]. Именно эти направления научного сотрудничества реализуются государствами-участниками.

### **2. Соглашение о взаимодействии государств — участников СНГ в случае эвакуации их граждан из третьих стран при возникновении чрезвычайных ситуаций 1996 года [9]**

Этот Договор и его практическое применение не раз спасали жизни сотням граждан СНГ в разных точках нашей планеты. Так, в 2006 г. в связи с военными действиями с территории Ливана была проведена эвакуация граждан России и других стран — участниц СНГ [13]; схожие операции проводились в Ливии, Йемене, Ираке и других странах, на территориях которых люди оказались в опасности. Реализация положений указанного Договора требует оперативности и согласованных действий с привлечением дипломатических и консульских служб государств — участников СНГ, а также таможенной и миграционной служб России.

С одной стороны, эвакуация своих граждан с территории зоны чрезвычайной ситуации является обязанностью любого государства. С другой стороны, это весьма сложный организационный и дорогостоящий процесс, который может себе позволить не каждая страна. А совместная работа в рамках международной региональной организации позволяет помогать друг другу в таких ситуациях. Согласно положению Соглашения государству, имеющему транспортные возможности (часто это Россия), должны компенсироваться эвакуационные расходы другими странами, чьи граждане вывозятся с опасной территории. Следует отметить еще одну особенность этого документа: Соглашение является открытым (ст. 14 Договора), то есть любое государство вне рамок СНГ может к нему присоединиться.

### **3. Соглашение о взаимопомощи в случаях аварий и других чрезвычайных ситуаций на электроэнергетических объектах государств — участников СНГ 2002 года [10]**

Это Соглашение специфично уже по предмету своего регулирования, поскольку направлено на регламентацию взаимодействия государств в весьма узкой

сфере — защите электроэнергетических объектов при чрезвычайных ситуациях. Речь идет о взаимосвязанных объектах электроэнергетики, расположенных на территориях государств-участников. Страны активно сотрудничают по предоставлению электроэнергии и ее потреблению; такая деятельность носит трансграничный характер и нуждается в создании дополнительного межгосударственного механизма защиты.

Сам порядок оказания помощи в случае аварии по указанному Договору представляется весьма классическим, как и для любых иных объектов при чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, который давно отработан и реализуется в рамках СНГ. В таком случае имеют значение повышенные риски, именно исходя из особенностей самого объекта Договора. На наш взгляд, этот факт подчеркивается и положением ст. 4 Соглашения, где закреплена важность и необходимость наличия и использования иных двусторонних и многосторонних договоров в области чрезвычайных ситуаций между странами СНГ для более оперативного и слаженного реагирования, а также решения финансовых, материально-технических и иных вопросов, которые детально не регулируются в рассматриваемом документе.

Следует отметить, что, помимо создания и внедрения в жизнь международных договоров о сотрудничестве в рамках СНГ по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Межгосударственный совет в рамках своих заседаний рассматривает и утверждает также иные документы, непосредственно регулирующие отдельные аспекты взаимодействия структур государств-членов для реализации целей и задач рассматриваемого сотрудничества. То есть, несмотря на периодичность официальных встреч, Совет является

постоянно функционирующим живым организмом межгосударственной системы СНГ по защите от различных чрезвычайных ситуаций.

## Заключение

Проведенный анализ нормотворческой деятельности Межгосударственного совета СНГ по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера позволяет нам сделать следующие выводы:

1. В рамках СНГ с момента создания организации был сформирован региональный межгосударственный механизм предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Несмотря на возникающие проблемы и трудности, на практике не раз подтверждались значимость и своевременность его деятельности. Обрушивающиеся на государства СНГ бедствия могли привести к гораздо большим последствиям в случае отсутствия такого механизма.

2. Механизм включает в себя различные сферы сотрудничества: от науки до оперативного реагирования, что свидетельствует как о наличии большого количества общих проблем в области ЧС, так и об осознанном создании государствами-участниками способов их разрешения.

3. На наш взгляд, в настоящее время с учетом развития общественных отношений, климатических и иных изменений существующий механизм СНГ по защите от бедствий во главе с Межгосударственным советом нуждается в модернизации и поддержке со стороны всех государств-участников. Все это позволит своевременно выявлять существующие проблемы и риски стран-участниц, совместно разрабатывать и внедрять способы их разрешения.

## Литература

- Информация о деятельности Межгосударственного совета по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: URL: <https://e-cis.info/cooperation/2959/77485/> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Мавлянова Н. Г., Липатов В. А., Юлдашев О. Р. Трансграничные проблемы преодоления стихийных бедствий в международных региональных организациях Евразийского региона // Проблемы прогнозирования. 2018. № 3 (168). С. 122–131.
- Официальный сайт Портал СНГ [Электронный ресурс] // URL: [https://iacis.ru/novosti/partneri/v\\_minske\\_obsuzhdayut\\_popravki\\_v\\_soglashenie\\_o\\_vzaimodeystvii\\_v\\_oblasti\\_preduprezhdeniya\\_i\\_likvidatsii\\_posledstviy\\_chs](https://iacis.ru/novosti/partneri/v_minske_obsuzhdayut_popravki_v_soglashenie_o_vzaimodeystvii_v_oblasti_preduprezhdeniya_i_likvidatsii_posledstviy_chs) (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Положение о Межгосударственном совете по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера 1993 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/266#text> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера от 22 января 1993 года [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/542649309> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области гражданской защиты, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/1438> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение между Правительством СССР и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области гражданской обороны 1990 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/1439> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/555637009> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение о взаимодействии государств — участников СНГ в случае эвакуации их граждан из третьих стран при возникновении чрезвычайных ситуаций 1996 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/573#text> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение о взаимопомощи в случаях аварий и других чрезвычайных ситуаций на электроэнергетических объектах государств — участников СНГ 2002 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/1295#text> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 1993 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/555637009> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии в области изучения землетрясений и прогнозирования сейсмической опасности 1993 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/250#text> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).
- Эвакуация граждан России и стран СНГ из Ливана будет продолжена [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/1443686> (дата обращения: 12 марта 2023 г.).

## Сведения об авторе

**Лисаускайте Валентина Влодо:** к. ю. н., доц., Иркутский государственный университет, Юридический институт (ЮИ ИГУ), доц. каф. междунар. права и сравнит. правовед. Иркутск, Россия.  
SPIN-код: 7284-2459.

## Information about the author

**Lisauskaite Valentina V.:** PhD (Legal Sc.), Associate Professor, Irkutsk State University, Law Institute, Associate Professor at the Department of International Law and Comparative Law.  
Irkutsk, Russia.  
SPIN-scientific: 7284-2459.

## Издания ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)

| Авторы, название  | URL   |
|---|---|
| Устойчивость городов в аспекте климатических изменений: проблемы и пути решения: Сборник докладов панельной дискуссии (круглого стола) в рамках III Международного пожарно-спасательного конгресса МЧС России   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=53732701">https://elibrary.ru/item.asp?id=53732701</a> |
| II Научно-практическая конференция по развитию робототехники в области обеспечения безопасности жизнедеятельности «RoboEmercom». Сборник материалов конференции.  | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=50031786">https://elibrary.ru/item.asp?id=50031786</a> |
| Жуков А.О. Системный анализ. Философско-методологические аспекты. Часть 1. Учебник.   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=49470474">https://elibrary.ru/item.asp?id=49470474</a> |
| Жуков А.О. Системный анализ. Математические основы и методы. Часть 2. Учебник.  | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=50125298">https://elibrary.ru/item.asp?id=50125298</a> |
| Алымов А.В. и др. Информирование населения в чрезвычайных ситуациях: основные аспекты, проблемы и особенности. Монография   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=50243296">https://elibrary.ru/item.asp?id=50243296</a> |
| Проблемы противодействия техногенным, биогеогенным, социокультурным угрозам и пути их решения. Материалы научно-практической конференции.   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=50329316">https://elibrary.ru/item.asp?id=50329316</a> |
| Морозова О.А. и др. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера в период с 2010 по 2021 год. Статистический сборник   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=49939592">https://elibrary.ru/item.asp?id=49939592</a> |
| Григорьев В.Н. Принципы подготовки и написания диссертаций. Монография.   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=49815881">https://elibrary.ru/item.asp?id=49815881</a> |
| Акимов В.А. и др. Прогнозно-аналитические решения по природным, техногенным и биолого-социальным угрозам единой системы информационно-аналитического обеспечения безопасности среды жизнедеятельности и общественного порядка «Безопасный город». Монография. | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=49767511">https://elibrary.ru/item.asp?id=49767511</a> |
| Арефьева Е. В. и др. Устойчивость муниципальных образований Российской Федерации в условиях изменения климата. Монография.  | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=49448379">https://elibrary.ru/item.asp?id=49448379</a> |
| Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий. Материалы конгресса.   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=48698036">https://elibrary.ru/item.asp?id=48698036</a> |
| Творчество юных во имя спасения. Литературно-художественный альманах. Вып. № 6.   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=48506682">https://elibrary.ru/item.asp?id=48506682</a> |
| Козлов И. А. и др. Индикация в различных природных средах агрессивных и радиоактивных химических веществ и методы их утилизации и конверсии. Монография.  | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=48176202">https://elibrary.ru/item.asp?id=48176202</a> |
| Виноградов О.В. и др. Основы прогнозирования параметров опасных зон для населения, проживающего вблизи районов размещения полигонов твердых бытовых отходов. Монография.  | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=48170922">https://elibrary.ru/item.asp?id=48170922</a> |
| I Научно-практическая конференция по развитию робототехники в области обеспечения безопасности жизнедеятельности «RoboEmercom». Сборник материалов конференции.   | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=47781245">https://elibrary.ru/item.asp?id=47781245</a> |
| Азанов С.Н. и др. Перспективы развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Монография.  | <a href="https://elibrary.ru/item.asp?id=47436936">https://elibrary.ru/item.asp?id=47436936</a> |