

ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 351

Ю. М. ГЛУХОВЕНКО, А. О. ТРУШ

ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ: ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Рассмотрены наиболее значимые исторические и правовые аспекты политики России и ЕС в сфере ГЗ, а также направления по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации ЧС.

Ключевые слова: чрезвычайные ситуации, гражданская защита, Россия, Европейский Союз.

The paper considers the most significant historical and legal aspects of the policy of Russia and the EU in the sphere of civil defense; areas of improvement of the emergency prevention and elimination system have been discussed.

Key words: emergencies, civil defense, Russia, the European Union.

Рост количества и масштабов чрезвычайных ситуаций (ЧС) в мире, и в частности на европейском континенте, тяжесть их последствий, требуют сегодня привлечения значительных сил и средств на защиту населения и территорий, оказания эффективной гуманитарной помощи пострадавшим, как со стороны отдельных государств, так и международного сообщества. Сегодня возникают новые вызовы и угрозы, ЧС все чаще принимают трансграничный характер, справиться с которыми в одиночку становится невозможным. Это вызывает необходимость налаживания тесного взаимодействия и координации усилий государств при реагировании на ЧС и ликвидацию их последствий.

Кроме того, в современных условиях глобализации формируется новая внешняя политика государств, новая парадигма международного сотрудничества в различных сферах деятельности, включая и гражданскую защиту (ГЗ), существенное влияние на которые оказывают глобальные игроки, такие как Российская Федерация (РФ) и Европейский Союз (ЕС).

Поэтому изучение опыта формирования политики сотрудничества России и ЕС в сфере ГЗ является достаточно актуальным.

Вопросам международной гуманитарной деятельности России, развитию международного сотрудничества в сфере борьбы с ЧС посвящены труды Е. Бажанова, Ю. Бражникова, Ю. Воробьева, С. Шойгу и др.

Европейская интеграция, отдельные направления деятельности ЕС и его государств-членов в сфере ГЗ рассматривались такими авторами, как В. Вайденфельд, В. Вессельс, С. Кашкина, Н. Мусис, Ф. Петитвилль, Б. Порфирьев, В. Федоренко, В. Шемятенков и др.

Однако, современное состояние и пути развития политики сотрудничества между Россией и ЕС в сфере ГЗ, оказания гуманитарной помощи пострадавшим от ЧС в научной литературе представлено недостаточно.

Поэтому целью статьи есть рассмотрение исторических и правовых аспектов политики России и ЕС в сфере ГЗ, разработка направлений по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации ЧС.

Начало формированию сотрудничества РФ – ЕС было положено в 1988 г., когда МИД СССР направил ноту Комиссии Европейских Сообществ (КЕС) с предложением установить официальные отношения. Официальные дипломатические отношения между СССР и ЕС были установлены 18.12.1989 г. после подписания Соглашения о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве между СССР и тремя Европейскими сообществами: ЕЭС, ЕОУС и Евратомом. В 1989 г. СССР становится членом Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае стихийных бедствий и техногенных катастроф [6].

Активно устанавливая первые контакты с чрезвычайными службами стран ЕС МЧС России начало почти сразу после распада СССР. Их целью было изучение опыта по созданию национальных структур в области предупреждения и ликвидации ЧС. Международная правовая база сотрудничества СССР со странами и структурами ЕС по сотрудничеству в области предупреждения и ликвидации ЧС тогда ограничивался несколькими соглашениями, но уже после образования Российской Федерации, уровень сотрудничества значительно возрастает, появляются многосторонние (между РФ и европейскими организациями) и двусторонние (межгосударственные) межправительственные соглашения.

За этот период было подписано более 20 таких документов. Причем межправительственные соглашения по сотрудничеству в области ГЗ, предупреждения и ликвидации ЧС в первую очередь подписывались с ведущими странами ЕС, которые имели большой опыт и весомый международный авторитет в этой области.

Понимание необходимости развития сотрудничества со странами ЕС, создания международно-правовой базы потребовало в середине 90 гг. XX в. построения нового формата многосторонних партнерских отношений между МЧС России и КЕС, правовой базой для которых стало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС, подписанное в июне 1994 г. и вступившее в силу в декабре 1997 г. В нем отмечалось, что сотрудничество Сторон осуществляется, в частности, посредством прогноза катастроф и других чрезвычайных ситуаций (ст. 69 по окружающей среде, п.3) [8]. В соответствии с этим КЕС, МЧС России и Росгидромет разработали и реализовали совместный проект по совершенствованию системы предупреждения ЧС в зоне действия

АЭС, а также продолжили работу в области гармонизации законодательства по предупреждению и ликвидации катастроф, сотрудничества в области реабилитации пострадавших от Чернобыльской катастрофы.

Кроме того, практически в это же время для участия РФ в оказании иностранным государствам чрезвычайной гуманитарной помощи был создан Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования (РНКЧГР), который формируется из сил МЧС России для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации [1].

В 2001 г. в силу вступает решение Совета ЕС 2001/792/ЕС, Euratom [7], которым создается специализированный инструмент по координации действий стран и структур ЕС при реагировании на природные и техногенные катастрофы – Механизм гражданской защиты сообществ (МГЗС). Основной структурой МГЗС становится Центр мониторинга и информации (ЦМИ) КЕС. При этом ряд стран ЕС выступил с предложениями о разработке концепции создания единых сил ГЗ Евросоюза, и в перспективе формирование на их основе специализированных центров борьбы с катастрофами.

В развитие системы гражданской защиты ЕС и углубление отношений между ЕС и РФ в этой сфере, в мае 2004 г. была подписана Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директоратом по окружающей среде КЕС о сотрудничестве между Центром управления в кризисных ситуациях (ЦУКС) МЧС России и ЦМИ МГЗС [2]. Согласно этого документа были налажены:

- постоянный обмен информацией между центрами в области предупреждения и ликвидации катастроф;
- проведение стажировок оперативного персонала в центре другой службы;
- проведение учений и тренировок по связи;
- обмен моделями документов по раннему оповещению и предложениями об оказании помощи.

Кроме этого, в рамках развития международной составляющей ЦУКС совершенствования обмена оперативной информацией и выработки общих решений об оказании помощи пострадавшим государствам при катастрофах и кризисах, МЧС России включилось в работу по участию и совершенствованию функционирования других информационно-управляющих кризисных центров: Центра по координации чрезвычайной помощи Управления по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций (ЦКЧП УКГВ ООН), ЦМИ КЕС, Евроатлантического координационного центра реагирования на катастрофы НАТО (ЕКЦРК НАТО) и ряда других подобных центров ведущих европейских стран (Германия, Италия, Испания, Португалия, Франция и др.).

Анализируя существующие международные механизмы реагирования на катастрофы, МЧС России пришло к выводу, что они имеют ряд серьезных недостатков, в частности: несовершенство международно-правовой базы, недостаточное количество национальных сил и средств ГЗ, отсутствие

координации этих сил при международном реагировании на ЧС. Решением этой проблемы могло бы стать объединение ресурсов ГЗ различных государств в специальные центры борьбы с катастрофами.

Поэтому в начале 2000 г. МЧС России была разработана и согласована с МИД России Концепция по созданию центров борьбы с катастрофами, которая предусматривала создание Европейского центра борьбы с катастрофами (ЕЦБК). Ее продвижение началось в 2003 г. в соответствии с планом по реализации межправительственного соглашения между МЧС России и МВД Италии, когда МВД Италии было передано предложение МЧС России по концепции ЕЦБК. Учитывая, что с июля 2003 г. Италия стала председательствовать в ЕС, были созданы благоприятные условия по продвижению концепции ЕЦБК в общеевропейском масштабе и получения необходимой поддержки этой инициативе от стран и структур ЕС.

С момента передачи указанного документа руководству ЕС и достижения договоренностей о взаимных консультациях по нему, начался новый этап сотрудничества МЧС России и ЕС. МЧС России удалось заинтересовать руководителей ЕС, ответственных за Европейскую политику безопасности и обороны (ЕПБО), в необходимости подкрепления своих деклараций конкретными мерами по защите от ЧС.

Концепция ЕЦБК была рассмотрена на уровне ЕС и в целом получила положительные отзывы. Однако ее дальнейшая реализация в тот период не получила своего развития. Основными причинами этого были несовершенство законодательства ЕС, отсутствие собственной европейской концепции по данному вопросу и блокирование данной инициативы странами ЕС, прежде всего Великобританией и Германией, из-за расхождения политических интересов.

До 2006 г. ЕС не имел ни одного официального документа по вопросам общей политики в сфере ГЗ. Каждое государство – член ЕС строила национальную систему ГЗ в соответствии с внутренней действующей нормативно-правовой базой. Впервые обобщающий документ был разработан по поручению Европейской Комиссии экс-министром иностранных дел Франции – членом Европейской комиссии Михаэлем Барнье. Его доклад “Для европейских сил гражданской защиты: европейская помощь”, был одобрен странами ЕС в начале 2007 г. [5], а предложение о создании Европейских сил гражданской защиты совпало с предложениями МЧС России по созданию ЕЦБК.

Идее создания ЕЦБК способствовали так же катастрофические пожары 2007 г., которые прокатились по югу ряда европейских государств, уничтожив миллионы гектаров лесного хозяйства. Реальные события подтвердили, что реализация идеи М. Барнье является важным шагом для стран ЕС в борьбе с катастрофами и необходимостью создания ЕЦБК. В мае 2013 г. такой центр был создан. Он получил название Европейский центр координации по чрезвычайному реагированию.

Основным направлением сотрудничества Россия-ЕС в сфере ГЗ является оказание помощи странам ЕС при различных природных и техногенных

катастрофах. Конкретным результатом совместной деятельности МЧС России и ЕС является поставка специализированной противопожарной авиации для борьбы с лесными пожарами на юге Европы. Впервые противопожарная авиация МЧС России была применена в Греции в 1998 года. С тех пор авиация МЧС России по запросам правительств стран ЕС Греции, Португалии, Франции, Италии и Болгарии практически ежегодно оказывает эффективную помощь в борьбе с крупномасштабными лесными пожарами.

Сравнительно новые тенденции сотрудничества МЧС России-ЕС появляются в области создания единого чрезвычайного телефонного номера “112”, европейский опыт внедрения которого, на территории Российской Федерации, изучается МЧС России.

С 2004 г. проводится ежегодный обмен визитами делегаций Отдела гражданской защиты (ОГЗ) Генерального директората по окружающей среде КЕС, который отвечает за развитие и реализацию политики Евросоюза в области ГЗ, и МЧС России по ознакомлению с деятельностью в области предупреждения и ликвидации катастроф. Представители МЧС России неоднократно посещали с визитами соответствующие структуры ЕС, его государств-членов, участвовали в конференциях, семинарах по вопросам международного реагирования, знакомились с новыми зарубежными разработками и технологиями в сфере борьбы с ЧС.

МЧС России совместно со странами и структурами ЕС активно участвует в совместных учениях по обмену опытом в области применения высоких технологий, используемых для прогнозирования, предупреждения и защиты населения и окружающей среды от природных и техногенных катастроф.

С целью обмена мнениями по вопросам совершенствования и развития системы ГЗ ЕС, трансграничного сотрудничества, оказания помощи при различных рисках, борьбы с современными вызовами, совершенствования оповещения населения, подготовки специалистов и обучения населения, других актуальных вопросов защиты территорий и населения от катастроф природного и техногенного характера проводятся ежегодные международные специализированные форумы ГЗ, выставки, активное участие в работе которых принимает делегация МЧС России.

В последние годы активно развивается работа с иностранными СМИ, в которых публикуется информация о деятельности МЧС России, по актуальным вопросам развития ГЗ в РФ, работе НЦУКС и других структурных подразделений министерства, различные статьи по международному сотрудничеству.

В настоящее время актуальной темой отношений Россия-ЕС является обеспечение энергетической устойчивости государств ЕС и безопасности строительства трасс магистральных газопроводов “Южный поток” и “Северный поток”. Учитывая опыт работ МЧС России по очистке от взрывоопасных предметов островов Балтийского моря, которые проводились совместно со Швецией, МЧС России включилось в реализацию этих стратегически важных проектов. По проекту “Южный поток” – отряд

разминирования МЧС России уже проводит очистку будущей трассы в Сербии.

Учитывая тенденцию стран ЕС по совершенствованию системы предупреждения и ликвидации ЧС, решение 2671-го Совета ЕС по общим вопросам и внешним связям “О совершенствовании сил гражданской защиты ЕС” от 18.07.2005 г. МЧС РФ рассматривает следующие основные направления сотрудничества со странами и структурами ЕС:

- взаимодействие и обмен информацией с гражданско-военной группой штаба ЕС;

- участие в инвентаризации возможностей ГЗ стран и структур ЕС, подготовку предложений по применению сил и средств МЧС России на основе взаимодополняемости для конкретных видов катастроф;

- участие в разработке программы по созданию сил быстрого реагирования на катастрофы, основанного на модульном принципе;

- участие в организации и проведении учений в данной области, а также в обучении и переподготовке кадров;

- привлечение для участия в международных гуманитарных операциях, программах и проектах, как ресурсы стран ЕС, так и возможности специализированных агентств ООН, международных правительственных и неправительственных организаций;

- разработка пакета соглашений между Россией и ЕС о предоставлении и использовании на компенсационной основе сил и средств МЧС России, которые могут входить в ЕЦБК [3].

Активное развитие сотрудничества МЧС РФ с КЕС привело к расширению и международно-правовой базы сотрудничества. Благодаря совместным усилиям, 25.06.2008 г. была подписана новая Административная договоренность между МЧС России и Гендиректоратом по окружающей среде КЕС о сотрудничестве, взаимной помощи и авиационной поддержке при реагировании на ЧС. Документ призван регулировать вопросы:

- совместного применения российских спасательных технологий по борьбе с катастрофами, как на территории ЕС, так и за его пределами;

- совершенствования механизмов обмена адресной информацией при направлении запросов об оказании помощи;

- оценки негативных воздействий ЧС на окружающую среду [4].

После вступления в силу Лиссабонского договора 01.12.2009 г. в различных структурах ЕС прошли значительные изменения. Так ОГЗ и ЦМИ Гендиректората КЕС по окружающей среде переведены в состав Офиса гуманитарной помощи (ОГП). Новая структура пока сохранила старое название – ОГП. Однако сотрудничество МЧС России с ОГП КЕС будет осуществляться, уже на другом, качественном уровне, включая оказание чрезвычайной гуманитарной помощи.

Таким образом, сотрудничество между МЧС России и институтами ЕС в области предупреждения и ликвидации ЧС является важным фактором при формировании современных международных отношений, важной составляющей частью ЕПБО, которое активно осуществляется на базе

двустороннего и многостороннего стратегического партнерства Россия-ЕС.

В современных условиях возникновения новых угроз и вызовов повышается значение региональных усилий для решения ключевых проблем безопасности и развития. В рамках этой тенденции МЧС России ЕС должны быть друг для друга надежными партнерами при формировании стратегии развития международной системы ГЗ и экспортерами передовых специализированных спасательных технологий в области борьбы с катастрофами.

В целом политика сотрудничества РФ и ЕС в сфере ГЗ развивается активными темпами и по позитивному сценарию, что отвечает интересам Российской Федерации и ее европейских партнеров.

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 г. № 868 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=109179;dst=0;ts=D20C744F3D4D499FB67AB24A5258E5E7>.

2. Документ Департамента международной деятельности, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий ; Отдел реализации международного сотрудничества и договорено-правового обеспечения. Подписан 19 мая 2004 г. Брюссель. Прекращено действие 25 июня 2008 г.

3. Документы Департамента международной деятельности, МЧС России ; Отдел реализации международного сотрудничества и договорно-правового обеспечения / Исх. № 43-3746-10 от 05.11.2004 г., № 1-7-3-62 от 17.03.2005 г. и № 43-998-10 от 22.04.2005 г.

4. Документ Департамента международной деятельности, МЧС России : подписан 25 июня 2008 г., Женева / Отдел реализации международного сотрудничества и договорно-правового обеспечения.

5. Европейский гражданский захист [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm

6. От МПВО к гражданской защите (исторический очерк) / под общ. ред. С. К. Шойгу. – М. : УРСС, 1998. – С. 316.

7. Решение Совета ЕС 2001/792/ЕС, Euratom // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:297:0007:0011:EN:PDF>.

8. Соглашение “О партнерстве и сотрудничестве” (СПС, 1997 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.insformer.ru/static/sogll.htm>.

Поступила в редколлегию 04.11.2013 г.