

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «БЕДСТВИЕ» И «ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ» В МЕЖДУНАРОДНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ

Вероника Чернышова

На основе анализа нормативных правовых и доктринальных источников международного и национального права установлено соотношение понятий «бедствие» и «чрезвычайная ситуация», выявлены основные подходы к их определению. Обосновано предложение по внесению изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в части понятийного аппарата в целях упрощения и повышения эффективности межгосударственного взаимодействия на универсальном уровне, а также исключения коллизий в рамках национальной правовой системы.

Ключевые слова: бедствие; объем понятия; содержание понятия; соотношение понятий; чрезвычайная ситуация.

«On the Question of the Relationship among the Concepts of “Disaster” and “Emergency” in International and National Legal Systems» (Veronika Chernyshova)

Based on the analysis of normative legal and doctrinal sources of international and national law, the correlation between the concepts of «disaster» and «emergency» has been established, and the main approaches to their definition have been identified. The proposal to introduce amendments and additions to the Law of the Republic of Belarus dated May 5, 1998 No. 141-Z «On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies» in terms of the conceptual framework in order to simplify and increase the effectiveness of interstate interaction at the universal level, as well as to eliminate conflicts within the national legal system is substantiated.

Keywords: content of the concept; correlation of concepts; disaster; emergency situation; scope of the concept.

По данным Всемирной метеорологической организации, за 50-летний период количество бедствий увеличилось в 5 раз. В период с 1970 по 2019 г. зафиксировано более 11 000 бедствий, что привело к более 2 млн погибших и экономическому ущербу в размере 3,64 трлн дол. США. В то же время совершенствование систем предупреждения и ликвидации последствий бедствий позволило сократить число смертей практически в 3 раза [9].

Генеральная Ассамблея ООН неоднократно отмечала в своих резолюциях исключительное негативное воздействие бедствий на развитие всех государств, а также подчеркивала, что ключевым методом противодействия бедствиям является международное сотрудничество по предупреждению и ликвидации их последствий [13—19; 39].

Полагаем, одним из средств повышения эффективности применимости международно- и национально-правового режимов противодействия чрезвычайным ситуациям является гармонизация нормативных источников в этой области, особенно в части квалификации

ситуации как бедствия. Отсутствие согласованности по данному вопросу может предопределить неэффективность и несвоевременность применения методов противодействия бедствиям, а также в значительной степени препятствовать осуществлению превентивных мер, что продемонстрировала, например, пандемия COVID-19 [4; 5; 20].

Проблему соотношения понятий «чрезвычайная ситуация» и «бедствие», а также их выборочного применения отмечали в своих работах В. В. Лисаускайте [12], Л. А. Самусенко [41], В. В. Черных [43] и др. В то время как на постсоветском пространстве ключевым в изучаемой сфере является понятие «чрезвычайная ситуация», в зарубежной доктрине исследования по вопросу правовых режимов противодействия природным и антропогенным разрушающим явлениям преимущественно оперируют понятием «бедствие» [47; 50; 51]. Установление соотношения понятий «бедствие» и «чрезвычайная ситуация» остается нерешенной задачей как в доктрине, так и в нормативных источниках, что препятствует

Автор:

Чернышова Вероника Михайловна — аспирант кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: chernyshova.veronichka@list.ru
Белорусский государственный университет. Адрес: 4, пр. Независимости, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Author:

Chernyshova Veronika — post-graduate student of the Department of International Law of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: chernyshova.veronichka@list.ru
Belarusian State University. Address: 4, Nezavisimosti ave., Minsk, 220030, BELARUS

осуществлению международного, в том числе межведомственного, сотрудничества, а также реализации норм международного права в исследуемой области.

Цель статьи — определить соотношение понятий «бедствие» и «чрезвычайная ситуация» в международной и национальной правовых системах.

В подавляющем большинстве международных документов фигурирует понятие «бедствие» (например, Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г. [10], Соглашение между государствами — членами Ассоциации карибских государств и ее ассоциированными членами о региональном сотрудничестве в отношении стихийных бедствий 1999 г. [44], Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 г. [49], Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 г. [52] и др.).

В соответствии с Текстом проекта статей о защите людей в случае бедствий, подготовленным Комиссией международного права (далее — Проект статей), бедствие означает «катастрофическое событие или серию событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества» (ст. 3) [7]. В комментариях к статье поясняется, что ключевым элементом в определяемом понятии является наличие события, которое повлекло причинение вреда обществу [6, с. 219—220]. Таким образом, в данном документе бедствие определяется как *причина* наступления определенных негативных последствий.

Комиссия международного права указывает, что в качестве обязательной квалифицирующей характеристики бедствия выступает уровень последствий события, к которым оно приводит. Событие должно быть катастрофическим, что согласно комментариям к Проекту статей следует толковать путем применения описания, содержащегося в самом определении: «...которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества» [6, с. 219—220]. Поскольку причины наступления бедствий могут быть связаны как с природными, так и с антропогенными факторами, не установлено никаких ограничений в отношении их происхождения. Уточняется, что нарушение функционирования общества является ключевым элементом для квалификации бедствия. Таким образом, если событие привело, например, к массовой гибели людей, но при

этом серьезно не нарушило функционирование общества, оно не будет квалифицироваться как бедствие [6, с. 220—221]. «Серия событий» согласно толкованию, предложенному Комиссией, означает совокупность событий, которые по отдельности могут и не представлять необходимой для квалификации бедствия опасности, но в сумме их последствия будут являться катастрофическими и серьезно нарушать функционирование общества [6, с. 220]. В Предварительном докладе о защите людей в случае бедствий 2008 г. уточняется, что для квалификации события в качестве бедствия наличие трансграничных последствий не является обязательным условием (п. 47) [8].

Отдельно следует отметить, что используемые в определении понятия «большие человеческие страдания» и «беды» являются оценочными категориями и не имеют четкого юридического толкования. Вместе с тем, как поясняет Комиссия, отсутствие в определении дополнительных квалифицирующих признаков оставляет определенную свободу усмотрения, позволяя учитывать все обстоятельства в каждом конкретном случае [6, с. 220—221].

В соответствии с терминологией Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015—2030 гг. (далее — Сендайская программа), разработанной Межправительственной рабочей группой экспертов открытого состава по показателям и терминологии, относящимся к уменьшению опасности бедствий (далее — Межправительственная рабочая группа), учрежденной Генеральной Ассамблеей резолюцией 69/284, «бедствие — это серьезное нарушение функционирования общества в любом масштабе из-за опасных событий, взаимодействующих с условиями воздействия, уязвимостью и потенциалом, приводящих к одному или нескольким последствиям: человеческим, материальным, экономическим и экологическим потерям и воздействиям». Уточняется, что последствия бедствия могут быть немедленными и локализованными, но часто носят широкомасштабный характер и могут продолжаться в течение длительного периода времени. Последствия могут превысить способность общества справляться с ними, используя свои собственные ресурсы, и, следовательно, может потребоваться помощь из внешних источников [46].

Согласно терминологии Сендайской программы бедствия можно классифицировать, в частности, на медленно наступающие (например, засуха, опустынивание, повышение уровня моря, эпидемические заболевания) и внезапные. В качестве примеров внезапных бедствий приводятся извержение вулкана, землетрясение, а также химический взрыв, отказ критической инфраструктуры и даже транспортные аварии [46]. Отметим, что указанные примеры бедствий представляют собой события (или серию событий), т. е. причи-

ны, вследствие которых наступает нарушение функционирования общества, в то время как исходя из предложенного определения рассматриваемого понятия в рамках Сендайской программы «бедствие» есть нарушение функционирования общества из-за опасных событий, т. е. следствие. Таким образом, Сендайская программа содержит противоречия в данной части.

Из предложенных примеров также можно сделать вывод о том, что в рамках Сендайской программы под понятием «бедствие» подразумеваются не только природные, но и антропогенные явления, которые влекут серьезное нарушение функционирования общества независимо от масштаба, человеческие жертвы, серьезные экономические и экологические потери или угрозу такого ущерба.

В целом данное положение соответствует определению понятия бедствия, предложенному в Проекте статей, за исключением того, что в последнем бедствие определяется как причина, т. е. событие, следствием которого является нарушение функционирования общества, а в терминологии Сендайской программы бедствие определяется как следствие, т. е. нарушение функционирования общества, которое наступило по причине опасных событий.

Необходимо отметить, что и в Проекте статей, и в Сендайской программе предполагается, что в объем понятия «нарушение функционирования общества» включаются человеческие жертвы, экономический и экологический ущерб и др. Нарушение функционирования общества является следствием перечисленных обстоятельств.

Межправительственная рабочая группа обращает внимание на то, что понятие «чрезвычайная ситуация» иногда используется взаимозаменяемо с понятием «бедствие», «как, например, в контексте биологических и технологических опасностей или чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, которые, однако, могут также относиться к опасным событиям, не приводящим к серьезному нарушению функционирования общины или общества в целом» [46]. Таким образом, можно предположить, что под чрезвычайной ситуацией подразумевается некое явление, которое оказывает определенное негативное воздействие на местное сообщество (или общество в целом), однако не приводит к таким серьезным последствиям, как бедствие.

В справочнике по праву и уменьшению риска бедствий, разработанном Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, бедствие определяется как «серьезное нарушение функционирования общины или общества, влекущее за собой масштабные человеческие, материальные, экономические или экологические потери и последствия, которые превышают способность пострадавшей общины или общества спра-

виться с ними, используя свои собственные ресурсы» [48, р. 7]. Данное определение отличается от определения понятия «бедствие», предложенного Межправительственной рабочей группой: во-первых, в данном определении бедствие определяется как причина, а не как следствие — «нарушение функционирования общины или общества» рассматривается здесь как причина масштабных человеческих, экономических и других потерь, а не наоборот; во-вторых, определения различаются в части масштаба последствий — если в данном определении последствия бедствия характеризуются как «превышающие способность пострадавшей общины или общества справиться с ними самостоятельно», то в определении Межправительственной рабочей группы для целей Сендайской программы последствия бедствия *могут* превысить способность общества справиться с ними, используя свои собственные ресурсы.

В национальном законодательстве Республики Беларусь и других государств — членов Содружества Независимых Государств одним из ключевых понятий в сфере защиты населения в кризисных, опасных ситуациях является понятие «чрезвычайная ситуация» (например, Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Закон о ч/с Республики Беларусь) [28], Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [31], а также законы Республики Казахстан от 11 апреля 2014 г. № 188-V ЗРК «О гражданской защите» [26], Азербайджанской Республики от 30 декабря 1997 г. № 420-ІГ «О гражданской обороне» [27], Республики Таджикистан от 15 июля 2004 г. № 53 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [29], Республики Узбекистан от 17 августа 2022 г. № ЗРУ 790 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [30], Республики Армения от 2 декабря 1998 г. № ЗР-265 «О защите населения при чрезвычайных ситуациях» [32], Туркменистана от 13 марта 2021 г. № 334-VI «О предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [34]).

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной решением Всебелорусского народного собрания от 25 апреля 2024 г. № 5, возникновение на территории Республики Беларусь либо вблизи ее границ крупномасштабных чрезвычайных ситуаций представляет одну из основных угроз национальной безопасности (п. 29) [23]. Аналогичный подход прослеживается и в законодательстве других государств (например, Указ Президента Рос-

сийской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 47) [36], Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 20 декабря 2021 г. № 570 (пп. 2.2, 6.1.3) [11], Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» (ст. 6) [33] и др.).

Согласно Закону о ч/с Республики Беларусь «чрезвычайная ситуация — обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате промышленной аварии, иной опасной ситуации техногенного характера, катастрофы, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей» (ст. 1) [28]. Таким образом, чрезвычайная ситуация определяется как следствие каких-либо явлений (событий), в числе которых приводится «бедствие». Уточняется, что такие явления повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, значительный материальный ущерб, нарушение условий жизнедеятельности людей и т. д. Получается, что эти явления (события) в первую очередь являются причиной указанных выше негативных последствий, а непосредственно чрезвычайная ситуация — следствие предполагаемой угрозы или наступления последствий бедствия или другого опасного явления.

Аналогичное определение понятия «чрезвычайная ситуация» закреплено в вышеуказанных законах Республики Казахстан (п. 66) [26], Республики Таджикистан (ст. 2) [29], Республики Узбекистан (ст. 3) [30], Российской Федерации (ст. 1) [31], Республики Армения (ст. 1) [32], Туркменистана (ст. 1) [34].

В Национальной стратегии по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций в Республике Беларусь на 2019—2030 годы, утвержденной Премьер-министром — начальником гражданской обороны Республики Беларусь 30 ноября 2018 г. (далее — Национальная стратегия), понятие «бедствие» определено как «серьезное нарушение функционирования общества, вызывающее большие человеческие жертвы и масштабный материальный или экологический ущерб, превышающий возможности общества, затронутого бедствием, справиться с ним исключительно за счет собственных ресурсов» (п. 3) [21]. В данном случае «нарушение функционирования общества», определяющее бедствие, означает причину, вызывающую определенные последствия. Таким образом, в определении понятия «бедствие» в сравнении с определением понятия «чрезвычайная ситуация» пропущен один элемент — некое явление (событие), которое

является исходной причиной и нарушения функционирования общества, и других негативных последствий.

В Соглашении между Республикой Беларусь и ООН о мерах по ускорению ввоза, вывоза и транзита грузов чрезвычайной помощи и имущества персонала по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий и чрезвычайных ситуаций 2012 г. рассматриваемые понятия определяются аналогично, за исключением некоторых нюансов, не влияющих на общий смысл [42].

Исходя из определений понятий можно также предположить, что бедствие является более масштабным и серьезным обстоятельством, чем чрезвычайная ситуация. В отличие от бедствия для квалификации чрезвычайной ситуации может быть достаточно и угрозы причинения вреда и человеческих жертв. Кроме того, как было отмечено ранее, бедствие превышает возможности общества, затронутого им, справиться с ним самостоятельно, в то время как в определении чрезвычайной ситуации не содержится такого условия.

Необходимость изменения подхода к толкованию и определению понятий «чрезвычайная ситуация» и «бедствие» породили также некоторые коллизии в рамках национального законодательства, касающегося сферы чрезвычайных ситуаций:

1) в ГОСТ 22.0.03-97, действующем на территории Республики Беларусь до 31 декабря 2023 г. в соответствии с постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 12 мая 2023 г. № 35 «Об утверждении, введении в действие, отмене и изменении технических нормативных правовых актов» [22], стихийное бедствие определялось как разрушительное природное и (или) природно-антропогенное явление или процесс значительного масштаба, в результате которого может возникнуть или возникла угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и компонентов окружающей природной среды (п. 3.1.6) [1]. В отличие от понятия «бедствие», стихийное бедствие, так же как и чрезвычайная ситуация, не обязательно предполагают большие человеческие жертвы, масштабный экологический и экономический ущерб. Достаточно лишь угрозы возникновения указанных последствий. Кроме того, в определении понятия «стихийное бедствие» упущена ключевая характеристика любого бедствия (как по национальному законодательству, так и в соответствии с международными правовыми документами) — серьезное нарушение функционирования общества [1];

2) из предложенных определений остается не ясным, как соотносятся понятия «бедствие», «авария», «катастрофа», «опасная ситуация техногенного характера», «опасное природное явление». Можно было бы предпо-

ложить, что понятие «бедствие» является родовым по отношению к другим понятиям, однако этому препятствует уточнение о том, что бедствие влечет ущерб, «который превышает возможности пострадавшего общества справиться с ним самостоятельно».

В соответствии с ГОСТ 22.0.05-97 «авария — опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, а также к нанесению ущерба окружающей природной среде» (п. 3.1.3). В примечании уточняется, что крупная авария, сопровождающаяся человеческими жертвами, является катастрофой [3]. Опасное природное явление в соответствии с ГОСТ 22.0.03-97 определялось как «событие природного происхождения или результат деятельности природных процессов, которые по своей интенсивности, масштабу распространения и продолжительности могут вызвать поражающее воздействие на людей, объекты экономики и окружающую природную среду» (п. 3.1.5) [1].

Из приведенных определений можно сделать вывод о том, что и авария, и катастрофа, и опасное природное явление могли бы выступать причинами и чрезвычайной ситуации, и бедствия. В связи с этим возникает вопрос, в каком случае указанные явления следует относить к бедствиям. По всей видимости, для целей эффективного правового регулирования противодействия чрезвычайным ситуациям в рамках национальной правовой системы квалификация ситуации как бедствие с учетом того, что оно включается в объем понятия «чрезвычайная ситуация», не имеет никаких практических последствий. Следует отметить, что аналогично с Республикой Беларусь соотносятся рассматриваемые понятия и в Законе Кыргызской Республики от 27 марта 2023 г. № 71 «О внесении изменений в Закон “О гражданской защите”» (пп. 4, 17), и в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [24; 31]. Однако это имеет смысл для осуществления эффективного межгосударственного сотрудничества и гармонизации национального законодательства с международно-правовыми нормами;

3) при рассмотрении определения понятия «бедствие» через призму Национальной стратегии получается, что чрезвычайная ситуация есть обстановка, сложившаяся в результате стихийного или иного серьезного нарушения функционирования общества. По нашему мнению, не совсем корректно квалифицировать нарушение функционирования общества как стихийное и т. п., поскольку такая характеристика должна применяться к явлению, которое

породило такое нарушение, а не к последствию (т. е. к самому нарушению функционирования) [21].

Таким образом, подход к определению понятия бедствия как катастрофического события, влекущего определенные последствия, является наиболее релевантным для Республики Беларусь и удобным для других государств, в которых ключевым понятием, используемым в национальном законодательстве, является «чрезвычайная ситуация». Соотношение понятий «бедствие» (по определению в Проекте статей) и «чрезвычайная ситуация» (по определению в законодательстве Республики Беларусь и других государств — членов СНГ) показывает, что чрезвычайная ситуация является тем конечным следствием, которое необходимо для квалификации события как бедствия. В соответствии с Законом о ч/с Республики Беларусь любая чрезвычайная ситуация предполагает либо человеческие жертвы, либо нарушение условий жизнедеятельности людей, либо материальный ущерб, масштаб которых определяет квалификацию подобной ситуации как локальной, местной, региональной, республиканской или трансграничной (ст. 5). Из этого следует, что объем понятия «чрезвычайная ситуация» включает объем понятия «бедствие», т. е. каждое бедствие влечет чрезвычайную ситуацию. Полагаем, такой подход применен для определения понятия «бедствие» в Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 г., где «бедствие» означает чрезвычайную ситуацию, которая может нанести ущерб жизни, имуществу или окружающей среде (ст. 1) [40].

При рассмотрении бедствия как катастрофического события (или серии событий), которое приводит к нарушению функционирования общества по причине человеческих жертв, экономических, экологических и других потерь, следствием чего является возникновение чрезвычайной ситуации, становится понятным и соотношение понятий «бедствие», «авария», «опасная ситуация техногенного характера», «опасное природное явление» и др.: данные понятия включаются в объем понятия «бедствие» и означают события, являющиеся причинами негативных последствий, влекущих чрезвычайную ситуацию. Следовательно, в соответствии с законодательством Республики Беларусь чрезвычайная ситуация есть обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате нарушения функционирования общества независимо от масштаба, возникшего по причине бедствия, вызывающего угрозу вреда или причинения вреда здоровью людей, окружающей среде, экономического ущерба, человеческих жертв. Из этого вытекает, что понятие «чрезвычайная ситуация» предполагает наличие бедствия, а значит количество чрезвычайных ситуаций,

зафиксированное на территории государства, прямо пропорционально количеству (и другим показателям) бедствий.

С 1 января 2024 г. на территории Республики Беларусь действует межгосударственный стандарт ГОСТ 22.0.03-2022 [2], в котором применяется описанный подход к определению понятий «бедствие» и «чрезвычайная ситуация». Так, согласно ГОСТ 22.0.03-2022 бедствие — это «событие любого масштаба и характера, которое серьезно нарушает жизнь населения в результате сочетания опасных явлений с имеющимся уровнем подверженности угрозе, уязвимости и потенциала противодействия и приводит, по отдельности или в сочетании друг с другом, к таким последствиям, как жертвы среди населения, а также материальный, экономический или экологический ущерб и воздействие» [2]. Таким образом, бедствие уже определяется как *причина* нарушения функционирования общества и других негативных последствий, результатом чего становится чрезвычайная ситуация. Уточняется, что «международный термин “бедствие” может быть использован на взаимозаменяемой основе с термином “чрезвычайная ситуация”» [2], что определяет принцип работы с терминологическим аппаратом в поле международного права в ситуации его различий с терминологией национальной правовой системы. Данный межгосударственный стандарт начал применяться также в России, Армении, Кыргызстане и Узбекистане [2].

Несмотря на то, что определение понятие «бедствие» в той форме, которая позволяет решить коллизии, упростить и повысить эффективность толкования и правоприменения, внедрено в национальную правовую систему, по нашему мнению, сложно утверждать, что эти цели будут достигнуты, по крайней мере в отношении широкого круга субъектов. Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что это реализовано посредством внедрения межгосударственного стандарта, а не на уровне Закона о ч/с Республики Беларусь, который является основным регулятором в исследуемой области. В Законе Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации» требования государственных стандартов не должны противоречить требованиям законодательных актов, технических регламентов Республики Беларусь и иных нормативных правовых актов Совета Министров Республики Беларусь, международных договоров Республики Беларусь (п. 4 ст. 22) [37]. Как следствие, межгосударственные стандарты позволяют учитывать современные тенденции развития науки и техники (п. 2 ст. 22), однако занимают нижнюю ступень в иерархии нормативных правовых актов и концептуально не разрешают коллизии и пробелы законодательства. Таким образом, толкование соотношения изучаемых понятий

остаётся не очевидным. Кроме того, продолжает нуждаться в доработке понятийный аппарат Закона о ч/с Республики Беларусь, в котором в принципе отсутствует определение понятия «бедствие». С учетом ГОСТ 22.0.03-2022 требуется также внесение изменений и дополнений в определение понятия «чрезвычайная ситуация».

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, ответственное за сотрудничество в рамках Сендайской программы в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 ноября 2017 г. № 877 «О сотрудничестве с международными организациями и межгосударственными образованиями», не вносило определенных данных в отчетные формы по достижению семи глобальных целевых задач, определенных в Сендайской программе [35]. Например, не указывались число погибших и пропавших без вести в результате бедствий на 100 000 человек, число непосредственно пострадавших в результате бедствий на 100 000 человек, прямые экономические потери в результате бедствий в процентном отношении к мировому валовому внутреннему продукту и др. [45]. В условиях отсутствия нормативного правового определения понятия «бедствие», а также четко определенных критериев квалификации события как бедствия в самой Сендайской программе в Республике Беларусь как государстве со стабильными климатическими условиями, относительно небольшой численностью населения, компактной территорией и т. п. достаточно проблематично оценить, является ли бедствием то или иное событие, которое в подавляющем большинстве случаев не пропорционально бедствиям, происходящим в странах, подверженных природным явлениям, с большой численностью населения и территорий, что чаще всего предполагает больший процент производственной инфраструктуры, а значит источников повышенной опасности. Применение описанного подхода к определению понятий «бедствие» и «чрезвычайная ситуация», а также практическое внедрение ГОСТ 22.0.03-2022 позволит решить данную проблему. Вместе с тем, полагаем, что в отчетные формы по достижению семи глобальных целевых задач необходимо вносить информацию только о тех бедствиях (чрезвычайных ситуациях), которые превышают возможности затронутого общества справиться с ними самостоятельно. В данном контексте речь идет не только о международной помощи.

В соответствии с терминологией Сендайской программы выделяются бедствия небольшого масштаба и крупномасштабные бедствия. Но и в том и в другом случае сообществам, затронутым бедствием, требуется помощь извне: «бедствие небольшого масштаба — бедствие, затрагивающее только местные сообщества, которым требуется помощь за пределами по-

страдавшего сообщества»; «крупномасштабное бедствие — тип бедствия, затрагивающего общество, которому требуется национальная или международная помощь».

В соответствии с Проектом статей политические и экономические кризисы, нарушающие функционирование общества, а также вооруженные конфликты понятием «бедствие» не охватываются [6, с. 220—221]. Вместе с тем, по нашему мнению, можно предположить, что указанные события могут быть включены в объем понятия «чрезвычайная ситуация», так как последний шире объема понятия «бедствие» и включает его, но не ограничивается им, в то время как политические, экономические кризисы и вооруженные конфликты могут иметь такие же последствия, как и бедствия, и серьезно нарушать функционирование общества. В законодательствах некоторых государств, например, военные действия включаются в понятие «чрезвычайная ситуация»: законы Грузии «О гражданской безопасности» [25], Азербайджанской Республики «О гражданской обороне» [27] и др.

Толкование норм национального законодательства Республики Беларусь показывает, что политические, экономические кризисы, военные действия, беспорядки и т. п. в объем понятия «чрезвычайная ситуация» не включаются. Например, в Законе Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З «О чрезвычайном положении» понятие «чрезвычайная ситуация» четко обособляется от понятия «беспорядки» в контексте определения оснований для введения чрезвычайного положения (ст. 3) [38]. Однако на основании вышеизложенного полагаем необходимым изучение возможности пересмотра концепции чрезвычайных ситуаций в белорусском законодательстве в дальнейших исследованиях.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1) ключевым понятием в контексте международно- и национально-правового режимов противодействия чрезвычайным ситуациям является «бедствие», которое означает катастрофическое событие по смыслу определения, предложенного Комиссией международного права;

2) бедствие влечет угрозу вреда или причинения вреда здоровью людей, окружающей среде, экономического ущерба, человеческих жертв, что по отдельности или в совокупности вызывает нарушение функционирования общества;

3) в соответствии с определением понятия «чрезвычайная ситуация» по законодательству Республики Беларусь каждая чрезвычайная ситуация предполагает наличие бедствия, а значит количество чрезвычайных ситуаций, зафиксированное на территории государства, прямо пропорционально количеству (и другим показателям) бедствий;

4) в целях избежания дублирования определений понятий и упрощения толкования и применения норм национального законодательства в сфере чрезвычайных ситуаций считаем целесообразным ввести определение понятия «бедствие» в Закон о ч/с Республики Беларусь: «бедствие — это катастрофическое событие или серия событий, которые привели или могут привести к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, нарушая тем самым функционирование общества»;

5) поскольку объем понятия «чрезвычайная ситуация» шире объема понятия «бедствие» и включает его, но не ограничивается им, а политические, экономические кризисы и вооруженные конфликты могут иметь такие же последствия, как и бедствия, и серьезно нарушать функционирование общества, указанные события также могут быть включены в объем понятия «чрезвычайная ситуация».

Список использованных источников

1. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения: ГОСТ 22.0.03-97. — Введен впервые; введ. Респ. Беларусь 01.07.1999. — Минск: Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 1999. — 11 с.
2. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения: ГОСТ 22.0.03-2022. — Взамен ГОСТ 22.0.03-97; введен в Респ. Беларусь 01.01.2024. — Минск: Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 2024. — 12 с.
3. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения: ГОСТ 22.0.05-97. — Введен впервые; введ. в Респ. Беларусь 01.07.1999. — Минск: Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 1999. — 9 с.
4. В Казахстане ввели режим чрезвычайного положения [Электронный ресурс] // ТАСС. — 15.03.2020. — Режим доступа: <<https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7983479>>. — Дата доступа: 05.10.2023.
5. В каких странах действует режим чрезвычайного положения из-за коронавируса [Электронный ресурс] // Международное информационное агентство «Казинформ». — 16.03.2020. — Режим доступа: <https://www.inform.kz/ru/v-kakih-stranah-deystvuet-rezhim-chrezvychaynogo-polozheniya-iz-za-koronavirusa_a3625641>. — Дата доступа: 05.10.2023.
6. Доклад Комиссии международного права: шестьдесят вторая сессия (3 мая — 4 июня и 5 июля — 6 августа 2010 года): док. ООН А/65/10 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/690930>>. — Дата доступа: 30.04.2023.
7. Доклад Комиссии международного права: шестьдесят шестая сессия (5 мая — 6 июня и 7 июля — 8 августа 2014 года): док. ООН А/69/10 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/780701>>. — Дата доступа: 20.05.2023.
8. Ежегодник Комиссии международного права 2008: док. ООН А/CN.4/SER.A/2008/Add.1 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/774437>>. — Дата доступа: 23.09.2023.

9. За последние 50 лет увеличилось число связанных с погодой бедствий [Электронный ресурс] // Всемирная метеорологическая организация. — 31.08.2021. — Режим доступа: <<https://wmo.int/ru/media/news/za-poslednie-50-let-uvelichilos-chislo-svyazannykh-s-pogodoy-bedstviy-oni-prichinyayut-bolshe>>. — Дата доступа: 24.06.2023.
10. Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи от 18 июня 1998 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tampere.shtml>. — Дата доступа: 23.09.2023.
11. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики: Указ Президента Кыргыз. Респ. от 20 дек. 2021 г. № 570 [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Кыргызской Республики. — Режим доступа: <<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430815?cl=ru-ru>>. — Дата доступа: 23.09.2023.
12. Лисаускайте, В. В. Международное право бедствий как новая отрасль международного публичного права: необходимость формирования и доктринального обоснования / В. В. Лисаускайте // Междунар. право. — 2018. — № 4. — С. 50—72.
13. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: док. ООН A/RES/50/117 A-B [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/239843>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
14. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: док. ООН A/RES/42/169 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/152704>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
15. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: док. ООН A/RES/49/22A [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/283663>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
16. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: док. ООН A/RES/45/185 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/105590>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
17. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: док. ООН A/RES/43/202 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/54297>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
18. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий: док. ООН A/RES/44/236 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/82536>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
19. Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от чрезвычайной помощи к развитию: док. ООН A/59/374 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/534230>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
20. Мухаметшина, Е. Десять стран ограничили права человека из-за коронавируса / Е. Мухаметшина [Электронный ресурс] // Ведомости. — 19.04.2020. — Режим доступа: <<https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/19/828403-ogranichenii-prav>>. — Дата доступа: 05.10.2023.
21. Национальная стратегия по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций в Республике Беларусь на 2019–2030 годы: утв. Премьер-министром — начальником гражданской обороны Респ. Беларусь 30 нояб. 2018 г. — Минск, 2018. — 43 с.
22. Об утверждении, введении в действие, отмене и изменении технических нормативных правовых актов: постановление Гос. комитета по стандартизации Респ. Беларусь от 12 мая 2023 г. № 35 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2024.
23. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: решение Всебелорус. народ. собрания от 25 апр. 2024 г. № 5 [Электронный ресурс] // Там же.
24. О внесении изменений в Закон «О гражданской защите»: Закон Кыргыз. Респ. от 27 марта 2023 г. № 71 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=148705>. — Дата доступа: 16.10.2023.
25. О гражданской безопасности: Закон Грузии от 29 мая 2014 г. № 2467-III [Электронный ресурс] // Законодательный вестник Грузии. — Режим доступа: <<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2363013?publication=6>>. — Дата доступа: 23.09.2023.
26. О гражданской защите: Закон Респ. Казахстан от 11 апр. 2014 г. № 188-V ЗПК [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=66885>. — Дата доступа: 16.10.2023.
27. О гражданской обороне: Закон Азербайджан. Респ. от 30 дек. 1997 г. № 420-IG [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2760>. — Дата доступа: 16.10.2023.
28. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.
29. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Респ. Таджикистан от 15 июля 2004 г. № 53 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8262>. — Дата доступа: 16.10.2023.
30. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Респ. Узбекистан от 17 авг. 2022 г. № ЗРУ 790 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=908>. — Дата доступа: 16.10.2023.
31. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федерал. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1629>. — Дата доступа: 16.10.2023.
32. О защите населения при чрезвычайных ситуациях: Закон Респ. Армения от 2 дек. 1998 г. № ЗР-265 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=60614>. — Дата доступа: 16.10.2023.
33. О национальной безопасности Республики Казахстан: Закон Респ. Казахстан от 6 янв. 2012 г. № 527-IV [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=49270>. — Дата доступа: 23.09.2023.
34. О предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Закон Туркменистана от 13 марта 2021 г. № 334-VI [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=131008>. — Дата доступа: 16.10.2023.

35. О сотрудничестве с международными организациями и межгосударственными образованиями: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 21 нояб. 2017 г. № 877 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2024.
36. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2023.
37. О техническом нормировании и стандартизации: Закон Респ. Беларусь от 5 янв. 2004 г. № 262-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2024.
38. О чрезвычайном положении: Закон Респ. Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З [Электронный ресурс] // Там же.
39. Политическая декларация совещания высокого уровня по среднесрочному обзору хода осуществления Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы: док. ООН A/RES/77/289 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/4013125>>. — Дата доступа: 09.10.2023.
40. Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны, Женева, 22 мая 2000 г. [Электронный ресурс] // International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. — Режим доступа: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/I810RU.pdf>>. — Дата доступа: 23.09.2023.
41. Самусенко, Л. А. Чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера: проблемы правового определения / Л. А. Самусенко // София. — 2017. — № 1. — С. 72–77.
42. Соглашение между Республикой Беларусь и Организацией Объединенных Наций о мерах по ускорению ввоза, вывоза и транзита грузов чрезвычайной помощи и имущества персонала по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий и чрезвычайных ситуаций: [закл. в г. Нью-Йорке 13.02.2012 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — Минск, 2023.
43. Черных, В. В. О соотношении понятий «землетрясение», «наводнение», «ураган» и т. д., «стихийное бедствие», «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера» / В. В. Черных // Закон и право. — 2009. — № 3. — С. 53–54.
44. Agreement between Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States for Regional Cooperation on Natural Disasters: [prepared in Santo Domingo de Guzmán on 17 Apr. 1999] [Electronic resource] // Association of Caribbean States. — Mode of access: <<http://www.acs-aec.org/index.php?q=documents/osg/1999/agreement-between-member-states-and-associate-members-of-the-association-of-carib>>. — Date of access: 23.09.2023.
45. Analytics [Electronic resource] // Sendai Monitor for Disaster Risk Reduction. — Mode of access: <<https://sendaimonitor.undrr.org/analytics/country-global-targets/18?countries=16>>. — Date of access: 23.09.2023.
46. Disaster Risk Reduction Terminology [Electronic resource] // United Nations Office for Disaster Risk Reduction. — Mode of access: <<https://www.undrr.org/terminology#D>>. — Date of access: 24.06.2023.
47. Fisher, D. The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors / D. Fisher // International Law Studies. — 2007. — Vol. 83. — P. 293–320.
48. Handbook on Law and Disaster Risk Reduction [Electronic resource] // International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. — 01.01.2015. — Mode of access: <<https://www.ifrc.org/document/handbook-law-and-disaster-risk-reduction>>. — Date of access: 24.06.2023.
49. Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance: [adopted 6 June 1991] [Electronic resource] // Organization of American States. — Mode of access: <<https://oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>>. — Date of access: 23.09.2023.
50. Interconnected disaster risks. Risk Tipping Points 2023 / UNU Institute for Environment and Human Security. — Bonn, 2023. — 92 p. [Electronic resource] // Amazon Web Services. — Mode of access: <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/interconnectedrisks/reports/2023/UNU_Tipping-Points_231017_no-watermark.pdf>. — Date of access: 20.10.2023.
51. International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges [Electronic resource] // Humanitarian library. — Mode of access: <<https://www.humanitarianlibrary.org/resource/international-disaster-response-laws-principles-and-practice-reflections-prospects-and-o>>. — Date of access: 24.10.2023.
52. 2005 ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: signed in Vientiane, Lao PDR on 26 July 2005 [Electronic resource] // National University of Singapore. — Mode of access: <<https://cil.nus.edu.sg/databasecil/2005-asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response/2005-asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-1-docx/>>. — Date of access: 23.09.2023.

Статья поступила в редакцию 7 декабря 2023 г., доработана в июне 2024 г.