

**П О С Т А Н О В Л Е Н И Е**

**Парламентской Ассамблеи**

**Организации Договора о коллективной безопасности**

|  |
| --- |
| **О проекте Рекомендаций по гармонизации законодательства** **государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества** **при возникновении чрезвычайных ситуаций** **природного и техногенного характера** |

|  |
| --- |
| Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности п о с т а н о в л я е т:1. Принять Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (прилагаются).2. Направить Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – Рекомендации) в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию законодательства государств – членов Организации в соответствующей сфере.3. Разместить Рекомендации на сайте и опубликовать в печатных материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Председатель** **Парламентской Ассамблеи ОДКБ****Санкт-Петербург****26 ноября 2015 года****№ 8-8** | Описание: Описание: C:\Users\2\AppData\Local\Temp\FineReader11\media\image1.jpeg | **С. Е. Нарышкин** |

П р и л о ж е н и е

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

**по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ**

 **в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**

**I. Общие положения**

Гармонизация законодательства государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера проводится с целью формирования единообразного подхода к правовому регулированию вопросов сотрудничества государств – членов ОДКБ при ликвидации чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях данных государств.

**II. Нормативно-правовое регулирование в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций**

**природного и техногенного характера**

В современных условиях, характеризующихся глобализацией и высокими темпами научно-технического прогресса, ни одна страна не в силах в одиночку противостоять вызовам, с которыми сталкивается человечество. Это вызовы, связанные с климатическими изменениями, деградацией среды обитания, транснациональной преступной деятельностью, чрезвычайными ситуациями.

С тем чтобы противостоять этим вызовам, серьезно обострившимся за последнее время, необходимо развивать международное сотрудничество. В результате такого сотрудничества все страны на национальном уровне будут осуществлять заранее согласованные сходные или сопоставимые меры, к которым относится гармонизация законодательства и правоприменительной практики.

В области совершенствования совместного реагирования на чрезвычайные ситуации особое значение приобретает рассмотрение вопросов приграничного сотрудничества. Это связано прежде всего с возможностью возникновения чрезвычайных ситуаций трансграничного характера, когда чрезвычайная ситуация охватывает территорию двух или более государств либо когда негативные последствия чрезвычайной ситуации могут распространиться на территорию сопредельного государства.

Кроме того, рассматриваемый вопрос актуален в ситуации, когда появляется необходимость в оказании экстренной помощи сопредельному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации в связи с удаленностью или нехваткой собственных национальных сил и средств.

Ликвидация трансграничных чрезвычайных ситуаций, а также помощь в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации на приграничной территории предполагают оперативность в принятии решений, согласовании на уровне двух или более государств, определении необходимых сил и средств, которые смогут пересечь таможенную, государственную границу с минимальной задержкой и действовать в соответствии с международными договорами и соглашениями по предназначению.

В связи с этим определяется комплекс организационно-правовых вопросов, требующих регламентации как в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ, так и на уровне двусторонних и многосторонних международных соглашений.

Главными целями Рекомендаций по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера являются:

– использование потенциала государств – членов ОДКБ для выработки единого подхода к организации и деятельности аварийно-спасательных формирований при ликвидации чрезвычайных ситуаций на приграничной территории;

– унифицирование процедур межгосударственного взаимодействия, включая оповещение сопредельного государства о возникшей чрезвычайной ситуации, запрос на оказание помощи в ликвидации чрезвычайной ситуации или ее последствий, согласования необходимых сил и средств, вопросов прохождения таможенных и государственных границ.

Многосторонние конвенции являются краеугольным камнем международных отношений в сфере обеспечения безопасности, в том числе в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Международные организации, такие как ООН, МАГАТЭ, всегда принимали активное участие в их подготовке и претворении в жизнь.

После аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 году 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 (Вена, 26 сентября 1986 года) и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26 сентября 1986 года) 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 (Хельсинки, 17 марта 1992 года)

Примером многосторонних договоров и соглашений по вопросам предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе и приграничного сотрудничества, могут служить: Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 года); Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Минск, 22 января 1993 года); Соглашение по профилактике и тушению природных пожаров на приграничных территориях государств – участников Содружества независимых Государств (Минск, 31 мая 2013 года).

Взаимодействие государств – членов ОДКБ в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций является одним из направлений деятельности Организации и осуществляется в рамках Координационного совета по чрезвычайным ситуациям государств – членов ОДКБ (КСЧС ОДКБ), образованного в соответствии с решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 6 октября 2007 года.

Сотрудничество государств – членов ОДКБ в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций реализовывается на основании преимущественно двусторонних соглашений. Примером таких соглашений могут служить: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (Ереван, 17 августа 1994 года); 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 года); 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 года); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Бишкек, 23 марта 1998 года); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Душанбе, 4 января 1998 года), Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области гражданской обороны (защиты), предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Астана, 16 июня 2009 года) и другие.

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 чрезвычайных ситуаций. В рамках данных планов осуществляется постоянный взаимообмен информацией, обеспечивается взаимооповещение об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях, взаимодействие в вопросах предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, совместно организовываются и проводятся командно-штабные тренировки, учения, в ходе которых отрабатываются действия органов управления, дежурных служб по обеспечению информирования и оповещения сторон, разрабатываются банки данных о возможных чрезвычайных ситуациях на приграничных территориях (пример – банк данных о возможных чрезвычайных ситуациях на приграничных территориях Оренбургской области Российской Федерации и Актюбинской области Республики Казахстан).

Важным направлением двустороннего сотрудничества является утверждение упрощенного порядка пересечения государственной границы аварийно-спасательными службами и формированиями и определение пунктов пропуска (в упрощенном режиме) (4 апреля 2014 года 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 года об упрощенном порядке пересечения государственной границы аварийно-спасательными службами и формированиями. В соответствии с Протоколом в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций 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 чрезвычайных ситуаций реализуется с использованием Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ. В постановлении Парламентской Ассамблеи ОДКБ от 17 мая 2012 года № 5-9 «О проекте Рекомендаций по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ» указано, что в соответствии со статьей 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 чрезвычайных ситуаций, 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 статьи 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 чрезвычайных ситуаций 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 чрезвычайных ситуаций.

С учетом спектра рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на различных приграничных территориях достичь детализации правовой регламентации вопросов двустороннего сотрудничества возможно только на уровне двусторонних соглашений между подразделениями чрезвычайных служб государств – членов ОДКБ. Так, в 2011 году 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 чрезвычайных ситуаций в приграничной зоне.

Анализ национального законодательства государств – членов ОДКБ позволяет сделать вывод, что преимущественно законодательно закрепляются основы международного сотрудничества в рассматриваемой сфере. Наличие самостоятельных статей, регламентирующих вопросы приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, серьезно повысило бы уровень правового регулирования.

Таким образом, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций являются неотъемлемой частью системы обеспечения национальной безопасности государств – членов ОДКБ. При этом важное значение приобретает межгосударственное сотрудничество при возникновении чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий на приграничных территориях.

Приграничное сотрудничество при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется с целью разработки совместных программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера приграничных территорий для повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия.

Приграничное сотрудничество 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 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– уважение прав и свобод граждан государств – членов ОДКБ;

– уважение и выполнение норм и принципов международного права.

Основными задачами приграничного сотрудничества являются:

– 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 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– совместное создание и эффективное развитие системы защиты от чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях;

– осуществление совместных действий при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– создание условий, способствующих прохождению сил и средств ликвидации чрезвычайных ситуаций на приграничные территории государств – членов ОДКБ;

– осуществление согласованной политики на приграничных территориях в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия.

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 типовых соглашениях по вопросам организации приграничного сотрудничества.

В целях ликвидации чрезвычайных ситуаций, 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 органах по приграничному сотрудничеству и их полномочиях в части осуществления этого сотрудничества.

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.

Приграничное сотрудничество осуществляется в виде:

– 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;

– взаимообмена информацией, взаимооповещения об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях;

– проведения командно-штабных тренировок, учений;

– создания банков данных о возможных чрезвычайных ситуациях на приграничных территориях.

Финансирование приграничного сотрудничества 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.

**III. Выводы и предложения**

В целях развития приграничного сотрудничества государств – членов ОДКБ при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимо:

1. Разработать проект многостороннего соглашения государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. Разработать типовое (модельное) двустороннее соглашение государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с указанием 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 чрезвычайных ситуациях; законодательно закрепить понятие «трансграничной чрезвычайной ситуации».