

---

## К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ МЧС РОССИИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ В НАЧАЛЕ XXI-ГО В.

**А.В. Кувшинов**

Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются основные направления международного сотрудничества МЧС России с Европейским Союзом в начале XXI в. Автор приходит к выводу о том, что основные направления международного сотрудничества МЧС России с этой международной организацией отвечают внешнеполитическим интересам и стратегии национальной безопасности РФ и в настоящее время являются многоплановыми и целенаправленными, независимыми от возможных политических разногласий между РФ, ЕС и НАТО (прежде всего из-за продолжающегося «украинского кризиса»). Несмотря на действующий против России со стороны ЕС режим международных санкций, сотрудничество в области гражданской защиты по линии Россия – ЕС в ближайшие годы будет продолжено.

**Ключевые слова:** гражданская оборона/защита, МЧС России, ЕС, природные и техногенные катастрофы, стихийные бедствия, чрезвычайная гуманитарная помощь

*Обоснование темы.* В современную эпоху для эффективной гражданской обороны/защиты<sup>1</sup> населения и территорий от природных и техногенных катастроф важным является сотрудничество национальных организаций и ведомств различных стран с международными организациями и структурами, осуществляющими борьбу с этими катастрофами, как в системе ООН, так и в рамках других международных организаций и объединений. В этом контексте изучение международной деятельности российских организаций и ведомств, и прежде всего Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), весьма актуально. Особый интерес представляет международное сотрудничество МЧС России с ЕС, которое является взаимовыгодным, как на уровне двустороннего сотрудничества, так и на уровне сотрудничества с подобными организациями в третьих странах. Международное сотрудничество МЧС России с иностранными партнерами позволяет поддерживать определенный уровень общего политического

---

<sup>1</sup> Английский термин *defense*, в терминологическом смысле относящийся к исследуемой нами области борьбы с катастрофами, переводится на русский язык двояко – как «оборона», так и «защита» – прим. автора.

взаимодействия РФ с ЕС, что является весьма позитивным моментом, в особенности когда это взаимодействие (как в настоящее время) носит весьма ограниченный характер.

*Обзор литературы.* В настоящее время вопросу международного сотрудничества российских организаций и ведомств, в частности, МЧС России в области гражданской защиты/обороны, посвящено немало работ. Проблемами международной гуманитарной деятельности России, чрезвычайных ситуаций и развития международного сотрудничества в области ликвидации социально-политических последствий стихийных бедствий занимается целый ряд российских исследователей, среди которых следует выделить работы Шойгу С.К. [7], Бражникова Ю.В. [2], Воробьева Ю.Л. [3], Кувшинова Александра Вл. [5], Пучкова В.А. [6]. Также можно назвать работы зарубежных исследователей, освещающих данную проблему [8, 9, 10, 11, 12, 13].

### **Исследование проблемы**

История этого вопроса берет свое начало со времени существования СССР. Так, еще в 1989 г. «СССР стал членом Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае стихийных бедствий и техногенных катастроф» [4, с. 54]. После распада Советского Союза и образования Российской Федерации как субъекта международного права и правопреемницы СССР созданное МЧС России начало активно устанавливать контакты со службами по борьбе с чрезвычайными ситуациями стран ЕС с целью изучения их опыта по созданию национальных структур, имеющих отношение к гражданской обороне/защите и ликвидации последствий стихийных бедствий, что сыграло важную роль в решении сложных вопросов собственного развития. Логика событий того времени подсказывала, что для эффективного взаимодействия необходимо было прежде всего создавать международно-правовую базу по сотрудничеству в области предупреждения и ликвидации катастроф между Россией и странами ЕС, которая в настоящее время основывается на прочном фундаменте многосторонних<sup>2</sup> и двусторонних межправительственных договоров и соглашений<sup>3</sup>.

*Основные направления и механизмы сотрудничества МЧС России и ЕС.* После своего создания в начале 1990-х гг. прошлого века МЧС России в хо-

---

<sup>2</sup> Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директором Европейской Комиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите о сотрудничестве между Центром управления в кризисных ситуациях МЧС России и Центра мониторинга и информации механизма Сообщества. 19 мая 2004 г. Брюссель; Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директором Европейской Комиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите о сотрудничестве, взаимной помощи и авиационной поддержке при реагировании на чрезвычайные ситуации. 25 июня 2008 г. Женева.

<sup>3</sup> Соглашение между Правительством РФ и Правительством Федеративной Республики Германия о взаимной помощи при стихийных бедствиях или крупных авариях // <http://docs.cntd.ru/document/1901978>.

де консультаций и переговоров с ЕС подошло к сотрудничеству с этой крупнейшей региональной международной организацией неформально и начало выстраивать сотрудничество с ним, начиная с «простых» отношений, которые впоследствии трансформировались в полномасштабное сотрудничество.

Первые контакты с Отделом Гражданской защиты (ОГЗ) Еврокомиссии МЧС России были установлены начиная с середины 90-х гг. XX в. Эти контакты показали необходимость и заинтересованность обеих сторон в сотрудничестве. Стороны пришли к выводу, что сотрудничество в области борьбы с катастрофами необходимо начинать с создания международно-правовой базы, а ее практическая реализация на первом этапе должна проводиться через призму информационного обмена.

В итоге 19 мая 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 механизма Сообщества<sup>4</sup>. По своему объему это был короткий документ, который позволял МЧС России практически осуществлять сотрудничество с ЕС в области постоянного оперативного обмена информацией и обмена моделями документов по раннему оповещению.

Однако сторонам потребовался еще год, чтобы определить формы и формат этого сотрудничества, и только в апреле 2005 г. прошли первые практические совместные учения между ЦУКС МЧС России и ЦМИ ЕС по оповещению контактных пунктов связи при возникновении природных и техногенных катастроф.

В 2007 г. ЕС завершил многоплановую работу по модернизации ЦМИ ЕС. Стало очевидно, что Административная договоренность от 19 мая 2004 г. также требует обновления с учетом новых реалий и возможностей ЕС. В результате совместных усилий 25 июня 2008 г. в г. Женеве (Швейцария) была подписана новая Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директоратом Еврокомиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите о сотрудничестве, взаимной помощи и авиационной поддержке при реагировании на чрезвычайные ситуации. Важнейшим элементом этого сотрудничества стал постоянный оперативный обмен информацией о природных и техногенных катастрофах, происшедших не только на территории ЕС и России, но и в других странах мира.

Являясь крупнейшими геополитическими образованиями на европейском континенте, Россия и ЕС взаимозависимы во многих сферах, связаны общими цивилизационными корнями, культурой, историей и будущим. Рос-

---

<sup>4</sup> Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директоратом Европейской Комиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите о практическом сотрудничестве в области гуманитарной помощи. 19 мая 2004 г. Брюссель // [http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/Administrative%20Arrangement\\_rus.pdf](http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/Administrative%20Arrangement_rus.pdf).

сийская Федерация и Европейский Союз являются важнейшими партнерами в экономике, в области внутренней и внешней безопасности, включая защиту населения и территорий от природных и техногенных катастроф, которая является одной из основных компонентов политики безопасности ЕС. На саммите Россия – ЕС в Лондоне в октябре 2005 г. Россия и Евросоюз заявили о необходимости очередного обновления договорно-правовой базы, объективно переставшей отвечать масштабу и уровню достигнутого сотрудничества<sup>5</sup>.

В июле 2008 г. Россия – ЕС начали переговоры по подготовке нового «Договора о Стратегическом Партнерстве» (ДСП). За 5 лет переговоров прошло 12 раундов, и дату завершения этой работы пока определить сложно из-за позиции представителей ЕС по ключевым вопросам в области экономики [4, с. 7]. Тем не менее, на сегодняшний день МЧС России удалось согласовать с ЕС статью нового ДСП по сотрудничеству в области борьбы с природными и техногенными катастрофами, где одним из направлений сотрудничества является обмен информацией при катастрофах.

Потенциал взаимодействия России и ЕС в области борьбы с природными и техногенными катастрофами динамично развивается, но главное достижение последних лет, которое сложно переоценить, – это утверждающееся понимание того, что партнерство России и ЕС в этой области является одним из ключевых моментов для обеспечения защиты граждан и территорий от таких катастроф не только в Европе, но и в России. Совместная ответственность за поиск ответов на современные вызовы, равно как и солидный и по преимуществу позитивный фундамент традиционных отношений с ЕС, общие принципы и идеалы европейской цивилизации – все это придает партнерству России и ЕС в области борьбы с катастрофами поистине стратегический характер.

На этом фоне 22 марта 2013 г. прошла рабочая встреча министра МЧС России В.А. Пучкова с Еврокомиссаром по международному сотрудничеству, гуманитарной помощи и кризисному реагированию г-жой К. Георгиевой<sup>6</sup>. В ходе встречи обсуждалось состояние сотрудничества России и ЕС в области борьбы с природными и техногенными катастрофами, намечены дальнейшие практические шаги для взаимовыгодного партнерства, обозначены соответствующие приоритеты и сферы деятельности. Важнейшим итогом встречи стало подписание Административной договоренности между МЧС России и Генеральным директором УКГВ (ЕСНО) о практическом

---

<sup>5</sup> Организация Договора о коллективной безопасности. Сотрудничество Организации Договора о коллективной безопасности с Европейским союзом // [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF\\_NEW201210191219/VSF\\_NEW201210191219\\_p\\_006.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201210191219/VSF_NEW201210191219_p_006.htm).

<sup>6</sup> МЧС России и Генеральный директорат Европейской комиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите расширяют сотрудничество в области защиты населения // <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/390543>.

сотрудничестве в области гражданской защиты<sup>7</sup>. Эта Административная договоренность – принципиально новый документ, который охватывает широкий спектр потенциального взаимодействия в области реагирования на природные и техногенные катастрофы и обеспечения готовности к ним. Новыми направлениями сотрудничества стали вопросы предупреждения природных и техногенных катастроф, совместная разработка планов реагирования на наиболее вероятные трансграничные аварии, а также обмен опытом создания и использования волонтерских организаций для борьбы со стихийными бедствиями. Важнейшим положением этого документа является Глава II, состоящая из 13 пунктов, в которых говорится о намерениях создания системы для обмена информацией с целью дальнейшего развития координации и взаимодействия между ЦУКС МЧС России и ЦМИ ЕС при угрозе возникновения и реагировании на природные или техногенные катастрофы. МЧС России и Генеральный директорат УКГВ (англ. – ЕСНО – *прим. автора*) намерены проводить совместные учения и обмениваться передовым опытом в сфере предупреждения и ликвидации катастроф, включая образовательные программы, системы тренировок, методы информационно-пропагандистской работы, функционирования систем информирования и оповещения граждан при возникновении угрозы чрезвычайной ситуации. Как видно из итогов этих переговоров, работа по информационному обеспечению в области борьбы с катастрофами, сотрудничество ЦУКС МЧС России и ЦМИ ЕС, а также внедрение и применение новейших информационных технологий в этой жизненно важной области составляют и будут составлять основу сотрудничества МЧС России и ЕС.

Это очень важный стратегический документ, который направлен на совершенствование работы пожарных и спасательных служб России и Евросоюза, что в конечном итоге способствует повышению безопасности жизнедеятельности граждан России и Евросоюза.

На сегодняшний день отношения МЧС России и ЕС в области борьбы с катастрофами характеризуются высокой интенсивностью во всех сферах политического и профессионального взаимодействия и имеет прекрасную перспективу для дальнейшего развития.

В целом стратегическое партнерство Россия – ЕС в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций реализуется с использованием многосторонних и двусторонних механизмов взаимодействия, имеет тенденцию устойчивого развития и создает благоприятные условия для продвижения российских новейших спасательных технологий на европейский рынок гуманитарных услуг.

---

<sup>7</sup> Административная договоренность между МЧС России и Генеральным директоратом УКГВ (ЕСНО) о практическом сотрудничестве в области гражданской защиты. 22 марта 2013 г., Брюссель. Текущий документ Департамента международной деятельности МЧС России.

## Выводы

В целом, анализируя международное сотрудничество МЧС России с ЕС в начале XXI-го в., автор приходит к следующим основным выводам:

– в целом завершено создание двусторонней и многосторонней международно-правовой базы по сотрудничеству со странами и структурами ЕС в области гражданской защиты;

– международно-правовая база позволяет осуществлять эффективное плановое сотрудничество, оперативно реагировать на различные катастрофы как на территории России и ЕС, так и проводить совместные чрезвычайные гуманитарные операции в третьих странах;

– двусторонняя и многосторонняя международно-правовая база взаимодополняют друг друга, что позволяет МЧС России проводить гибкую политику с партнерами с целью продвижения интересов России в странах и структурах ЕС в области гражданской защиты;

– в настоящее время это сотрудничество носит многоплановый, многоуровневый и целевой характер. Оно осуществляется вне рамок возможных политических разногласий между РФ и странами ЕС и основано на прочном фундаменте многосторонних и двусторонних договоров и соглашений, подписанных РФ со странами ЕС еще в 90-х гг. XX в., и, на наш взгляд, несмотря на пониженный сегодня уровень отношений РФ с ЕС, будет и далее продолжаться.

© Кувшинов А.В., 2016

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бражников Ю.В.* Правовые аспекты международной гуманитарной деятельности России // Юрист-Международник. № 4, 2004.
- [2] *Воробьев Ю.Л.* Развитие международного сотрудничества в области ликвидации социально-политических последствий стихийных бедствий и обеспечения сейсмической безопасности России // Дисс. ... кандидата политических наук. М., 1997.
- [3] *Гражданская защита. Энциклопедия* // Под. общ. ред. С.К. Шойгу; МЧС России. М.: Московская типография, 2006.
- [4] *Кувшинов А.В.* Международное сотрудничество РФ и ЕС в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Дис. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2011.
- [5] *От МПВО к гражданской защите (исторический очерк)* // Под общей редакцией Шойгу С.К. М.: «УРСС», 1998.
- [6] *Пучков В.А.* «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России» // Проблемы анализа риска. 2013. № 1. Т. 10. С. 9.
- [7] *Шойгу С.К.* Организация государственного управления при прогнозировании чрезвычайных ситуаций в целях уменьшения социально-экономического ущерба / на примере землетрясений: Дис. на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 1997.

- [8] *De Groeve T., Peter T., Annunziato A.V.* Global Disaster Alert and Coordination System. L., 2009.
- [9] *Disasters and man: The Russian Experience of Emergency response / Y.I. Vorobiev, N.I. Loktionov, M.I. Faleyev and others.* Edited by Y.L. Vorobiev. Moscow: AST-LTT Publishers, 1997. Book 1. 256 p.
- [10] *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government / Ed. by Gerard J. Hostmer.* N.Y.: University of Denver, 2010.
- [11] *Introduction to Emergency Management.* N.Y. Geneva: George Haddow and Jane Bollock. Second Edition. 2006.
- [12] *Local Governments and Disaster Risk Reduction.* Geneva, Switzerland. March 2010.
- [13] *Risk and Poverty in a changing climate. A 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.* United Nations. 2009.
- [14] *Towards National Resilience: Good Practices of National Platforms for Disaster Risk Reduction.* Geneva, Switzerland. July 2008.

## REFERENCES

- [1] *Brazhnikov Y.V.* Pravovye aspekty mezhdunaranoi deyatel'nosti Rossii [Legal Aspects of Russia's International Humanitarian Activities]. *Yurist-Mezhdunarodnik* [International Legal Advisor]. 2004, no.4 (in Russian).
- [2] *De Groeve T., Peter T., Annunziato A.* *Global Disaster Alert and Coordination System.* London, 2009.
- [3] *Disasters and man.* Edited by Y.L. Vorobiev. Moscow: AST-LTT Publishers, 1997. Book 1. 256 p.
- [4] *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government.* Editors: Thomas E. Drabek, University of Denver. Gerard J. Hostmer. N.Y.: International City Management Association (ICMA), 2010.
- [5] *Grazhdanskaya Zashchita* [Civil Defence]. Ed. By S.K. Shoigu. Moscow: MCHS of Russia, 2006 (in Russian).
- [6] *Introduction to Emergency Management.* N.Y. Geneva: George Haddow and Jane Bollock. Second Edition. 2006.
- [7] *Kuvshinov A.V.* *Mezhdunarodnoye sotrudnichestvo RF i ES v oblasti preduprezhdeniya i likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsiy* [International Cooperation of the RF and the EU in the area of prevention and liquidation of emergency situations consequences]. Ph.D. thesis. Moscow, 2011 (in Russian).
- [8] *Local Governments and Disaster Risk Reduction.* Geneva, Switzerland. March 2010.
- [9] *Ot MPVO k grazhdanskoi zashchite (istoricheskiy ocherk)* [From Local Anti-aircraft Defence (LAAD) to Civil Defence (A Historical Overview)]. Ed. by S.K. Shoigu. Moscow, 1998. 385 p. (in Russian).
- [10] *Puchkov V.A.* *O dolgosrochnnykh perspektivakh raz'vitiya systemy MCHS Rossii* [On the long-term prospects of the development of the EMERCOM of Russia's system]. *Problemy analiza riska* [Problems of Risk Analysis]. 2013. No.1. Vol. 10. p. 9 (in Russian)
- [11] *Risk and Poverty in a changing climate. A 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.* United Nations. 2009.
- [12] *Shoigu S.K.* *Organizatsia gosudarstvennogo upravleniya pri prognozirovanii chrezvychaynykh situatsiy v tselyakh umen'sheniya sotsialno-ekonomicheskogo usherba (naprimere zemletryaseniya)* [The Organization of State Governance during forecasting of

- the Emergency Situations for the purpose of mitigation of social and political damage (On the Example of Earthquakes)]. Ph.D. thesis (Economics). Moscow, 1997 (in Russian).
- [13] *Towards National Resilience: Good Practices of National Platforms for Disaster Risk Reduction*. Geneva, Switzerland. July 2008.
- [14] Vorobyev Y.V. *Razvitiye mezhdunarodnogo sotrudnichestva v oblasti likvidatsii sotsialno-politicheskikh posledstviy stikhiinykh bedstviyi obespecheniya seismicheskoy bezopasnosti Rossii* [The Development of International Cooperation in the Area of liquidation of Social-Political Consequences of Natural Disasters and Providing for the Seismic Security of Russia: Ph.D. thesis (Political Science)]. Moscow, 1997 (in Russian).

## **ON THE QUESTION OF INTERNATIONAL COOPERATION OF RUSSIA'S MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS IN THE AREA OF CIVIL DEFENCE IN EARLY 21<sup>ST</sup> CENTURY**

**A.V. Kuvshinov**

Peoples' Friendship University of Russia

*Miklukho-Maklay st., 10–2, Moscow, Russia, 117198*

This article studies and briefly analyses the main directions of EMERCOM of Russia's international cooperation with the EU in the beginning of the 21st century. The author concludes that the main directions of EMERCOM's international cooperation with the EU and in the area of civil defense are consistent with the foreign policy interests and national security strategy of the Russian Federation and currently has multi-facet and targeted nature which is beyond possible political differences even under today's conditions of international regime of the EC sanctions against Russia due to the ongoing crisis in Ukraine.

**Key words:** civil defense, EMERCOM (Mchs of Russia), EU, natural and man-made disasters, hazards, humanitarian emergency relief