СТИХИЙНЫЕ БЕДСТВИЯ КАК ФАКТОР АДАПТАЦИИ ОБЩЕСТВА К ИЗМЕНЕНИЯМ КЛИМАТА*

Бринчук М.М., Институт государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация, *brinchuk@gmail.com*

Статья написана в аспекте общественного реагирования на один из серьезных современных вызовов природы, связанный с климатическими изменениями. Сказано, что климатические изменения нарушают привычные режимы деятельности человека и общества. В статье исследуется проблема адаптации общества к изменениям климата в связи с потребностями предупреждения стихийных бедствий. Говорится, что принятие мер по адаптации к изменениям климата необходимо для снижения потерь и использования выгод, связанных с наблюдаемыми и будущими изменениями климата. Отмечаются отрицательные и возможные положительные последствия ожидаемых изменений климата. Проведен анализ позиций ученых по вопросу о природе изменений климата. Обращается внимание на рост ущерба от стихийных бедствий. На основе проведенного исследования автором предлагается меры по предупреждению стихийных бедствий.

Ключевые слова: природа, изменения климата, адаптации общества к изменениям климата, стихийные бедствия, экологическое право, законодательство о чрезвычайных ситуациях, чрезвычайные природные ситуации.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-34-2-14-21

UDC 340:342

NATURAL DISASTERS AS A FACTOR IN SOCIETY'S ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE*

Brinchuk M.M., Institute of State and Law of RAS, doctor of legal sciences, Moscow, Russian Federation, *brinchuk@gmail.com*

The article is written in the aspect of public response to one of the serious modern challenges of nature related to climate change. Climate change disrupts the usual modes of human and social activity. The article explores the problem of society adapting to climate change in response to the needs of disaster prevention. It is stated that taking measures to adapt to climate change is necessary to reduce losses and take advantage of the benefits associated with observed and future climate changes. Negative and possible positive effects of expected climate change are noted. The analysis of scientists' positions on the nature of climate change is carried out. Attention is drawn to the increase in damage from natural disasters. Based on the conducted research the author proposes measures for the prevention of natural disasters.

Key words: nature, climate change, society's adaptation to climate change, natural disasters, ecological law, emergency situations legislation, natural emergency situations.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-34-2-14-21

В какой-то мере тема настоящей статьи спровоцирована распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р^{**}, утвердившим Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года. Можно сказать, что изменения климата и последствия этого процесса могут касаться как отдельных людей, так и общества в целом. В

названном документе приводятся общие данные об изменении глобального климата и о его последствиях на территории Российской Федерации.

Так, по данным многолетних наблюдений, выполняемых Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, среднегодовая температура воздуха у поверхности Земли на территории Российской Федерации с середины 1970-х годов растет в среднем на 0,47 °C за 10 лет, что в 2,5 раза превышает темпы роста средней глобальной температуры воздуха (0,18°C за 10 лет). Значительная часть территории Российской Федерации находится в области значительных (наблюдаемых и прогнозируемых) изменений кли-

* Подготовлено при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (Prepared with the information support of the legal reference system "ConsultantPlus").

** Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 1, ч. 22, ст. 115.

мата, а последствия этих изменений оказывают существенное и усиливающееся воздействие на социально-экономическое развитие страны, условия жизни и здоровье людей, а также на состояние объектов экономики.

Соответственно в этих условиях принятие мер по адаптации к изменениям климата необходимо для снижения потерь и использования выгод, связанных с наблюдаемыми и будущими изменениями климата. Отмечаемые в последние годы масштабные социально-экономические последствия температурных и барических контрастов* [1], экстремальных осадков и наводнений доказывают растущую уязвимость населения и экономики к экстремальным погодно-климатическим воздействиям и, соответственно, актуальность и стратегическую значимость планирования мер адаптации. При этом происходящие изменения климата на территории Российской Федерации создают и новые возможности для экономики страны, использование которых также относится к сфере адаптации.

К *отрицательным последствиям* ожидаемых изменений климата для Российской Федерации относятся, в том числе, повышение риска для здоровья населения; рост повторяемости, интенсивности и продолжительности засух в одних регионах, экстремальных осадков, наводнений и опасного для сельского хозяйства переувлажнения почвы - в других; повышение пожароопасности в лесных массивах; деградация вечной мерзлоты в северных регионах с ущербом для строений и коммуникаций; нарушение экологического равновесия, в том числе вытеснение одних биологических видов другими; распространение инфекционных и паразитарных заболеваний; увеличение расхода электроэнергии на кондиционирование воздуха в теплый сезон.

Изменение климата может привести и к *возможным положительным последствиям*. К возможным положительным последствиям ожидаемых изменений климата для Российской Федерации относятся: сокращение расходов энергии в отопительный период; улучшение ледовой обстановки и, соответственно, условий транспортировки грузов в арктических морях, облегчение доступа к континентальному шельфу Российской Федерации в Северном Ледовитом океане; улучшение структуры и расширение зоны растениеводства, а также повышение эффективности животноводства (при выполнении ряда дополнительных условий и принятии определенных мер); повышение продуктивности бореальных лесов [2].

Как видим, стихийные бедствия как фактор необходимой адаптации к климатическим изменениям называются уже в распоряжении Правитель-

ства. В нем упоминаются экстремальные погодно-климатические воздействия, экстремальные осадки и наводнения.

В этой части положения цитируемого распоряжения Правительства РФ в какой-то мере соответствуют положениям Рамочной конвенции ООН об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 г.), конкретизирующей стихийные бедствия (засуху, опустынивание, наводнения) как части обязательств (ст. 4), по которым должны быть приняты подготовительные меры с целью адаптации к последствиям изменения климата**.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с Климатической доктриной Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп***, разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации являются одними из основных задач политики в области климата. Рассматривая исследуемый предмет как часть осуществления экологической функции государства, обратим внимание на ее эффективность в этой части.

Климатическая доктрина Российской Федерации была утверждена Президентом РФ в 2009 г. Все эти годы мы могли наблюдать разные проявления изменения климата, а Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года был утвержден Правительством РФ лишь в декабре 2019 г.

О важности этого национального плана свидетельствует то, что на общенациональном уровне он представляет собой государственную систему мер политического, законодательного, нормативно-правового, экономического и социального характера, которые осуществляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и которые направлены на уменьшение уязвимости системы обеспечения национальной безопасности страны, субъектов экономики и граждан вследствие изменений планетарного климата, климата на территории Российской Федерации, территориях соседних государств, на прилегающих к ним акваториях Мирового океана, а также на использование благоприятных возможностей, обусловленных указанными изменениями.

Прежде чем говорить о конкретных позициях по поводу стихийных бедствий в контексте адаптации к изменениям климата, важно хотя бы кратко остановиться на вопросе о генезисе этого природного явления – климатических изменений, очевидно проявляемых на нашей планете.

* Барические контрасты проявляют себя в рамках барических систем. Барические системы – области пониженного и повышенного атмосферного давления, части барического поля.

** Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 46, ст. 5204; Бюллетень международных договоров. 1996. № 12. С. 3–24.

*** Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 33, ст. 4849.

Официальная позиция по этому принципиальному вопросу выражена во множестве нормативных правовых международных и национальных актов и в доктрине. Она определенно сформулирована и в Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Ее участники, как говорится в ее преамбуле, договорились о ее принятии, «будучи озабочены тем, что в результате человеческой деятельности произошло существенное увеличение концентрации парниковых газов в атмосфере, что такое увеличение усиливает естественный парниковый эффект и что это приведет, в среднем, к дополнительному потеплению поверхности и атмосферы Земли и может оказать неблагоприятное воздействие на природные экосистемы и человечество».

На основе самой Конвенции, Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата от 11 декабря 1997 года*, других актов, принимаются жесткие меры по ограничению выбросов в атмосферу веществ, вызывающих тепличный эффект. И, что существенно, затрачиваются огромнейшие ресурсы на обеспечение выполнения этих мер – финансовые, материально-технические, трудовые и иные.

При этом ученые разных стран утверждают, что роль парникового эффекта в климатических процессах последних десятилетий не бесспорна. Природа изменения климата на планете – вопрос спорный. На Земле и раньше наблюдался рост температуры, и он был спонтанным, неравномерным, то есть, по сути, хаотическим. Состояние глобального климата зависит от многих факторов – от общего количества тепла, получаемого атмосферой, и его распределения по поверхности планеты, светимости Солнца, эксцентриситетом земной орбиты, выделением тепла недр, альбедо земной поверхности и атмосферы, парниковым эффектом.

Среди специалистов по климату по вопросу о природе его изменений позиции высказываются разные.

Так, В.В. Клименко, доктор технических наук, профессор, руководитель лаборатории глобальных проблем энергетики Московского энергетического института пишет, что «имеет место много разных спекуляций, сплошь и рядом употребляется термин «глобальное потепление», но со всей ответственностью могу сказать, что то, что мы сейчас наблюдаем, к глобальному потеплению практически никакого отношения не имеет... Происходит естественная изменчивость климата. Но только часть этих событий детерминирована. Значительная же часть имеет стохастическую природу.

... Глобальное потепление и парниковый эффект – не синонимы. Современное глобальное

потепление только частично обусловлено антропогенной деятельностью.

...Вероятность катастрофических прогнозов практически нулевая. Мне кажется, катастрофические прогнозы строятся некомпетентными людьми, причем степень их невежественности поражает. Для того чтобы земной шар нагрелся на 5⁰С, необходимо. Чтобы пресловутая концентрация CO₂ в атмосфере возросла примерно в 4 раза, то есть в конце XVIII в., когда случилась индустриальная революция, концентрация CO₂ составляла 280 частей на миллион, то есть 0,028%. Сейчас она составляет 380 частей на миллион. Если она повысится до 1000–1200, утроится от современного уровня, тогда, конечно, возможно очень существенное повышение температуры. Но откуда взяться такому колоссальному количеству углерода в атмосфере?» [3, с. 10].

Специалисты Института астрофизики Канарских островов выступили с утверждением, что одну из главенствующих ролей в проблеме глобального потепления климата играет солнечная активность [3, с. 18].

Президент Российской академии естественных наук О.Л. Кузнецов, профессор С.Л. Капица, другие известные специалисты написали в 2004 г. обращение к Президенту РФ В.В. Путину, где говорилось: «...Киотский протокол не имеет научного обоснования, противоречит физике природных процессов и неверно объясняет влияние на климат антропогенных воздействий. Киотский протокол – неверное и вредное решение важной экологической проблемы» [4, с. 4].

По вопросу о природе климатических изменений «особое мнение» имеет и автор данной статьи: мы, старшие поколения, хорошо помним, что в истории развития природы были ледниковые периоды – большой, малый. Совершенно определено, что эти природные явления не были связаны с антропогенной деятельностью. Соответственно есть основания утверждать, что и современные климатические изменения, свидетелями которых мы являемся, имеют преимущественно естественную природу, проявляемую в ритмичности природных процессов.

Высказываются и объяснения и официальных концепций. Как пишет президент Фонда имени В.И. Вернадского, подходы, изложенные в Киотском протоколе, экспертам Фонда были ясны и понятны с самого начала, а именно налицо завуалированное под климатическую тематику стремление ведущих стран Евросоюза обеспечить сбыт своей научно-технической продукции [5, с. 1]. Кому-то выгодно.

Очевидно, однако, что как природное явление изменения климата вызывают другие природные явления, неблагоприятные для человека и экономики. Такие неблагоприятные природные явления называются стихийными бедствиями.

* Ратифицирован федер. законом Рос. Федерации от 4 нояб. 2004 г. № 128-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 45, ст. 4378.

В науке и практике понятие стихийного бедствия воспринимается по-разному. Так, профессор Н.Ф. Реймерс, внесший огромный вклад в разработку понятийного аппарата по вопросам взаимодействия общества и природы, стихийное бедствие определял как любое разрушительное природное и природно-антропогенное явление (землетрясение, наводнение, извержение вулкана, засуха, массовое размножение вредителей, отсутствие насекомых-опылителей, угрожающее урожаю) [6, с. 39]. Под стихийным бедствием мы понимаем чрезвычайную ситуацию, обусловленную опасными явлениями и процессами, которые порождены силами природы или совместно ими и деятельностью людей.

Стихийные бедствия проявляются по-разному и, соответственно, вызывают разные неблагоприятные последствия: гибель людей, причинение вреда здоровью, материального ущерба, создание иных неудобств, физических и моральных страданий, загрязнение природы и др.

По оценкам специалистов, территория России подвержена воздействию всего спектра опасных природных явлений и процессов геологического, гидрологического и метеорологического происхождения. Для населения и окружающей среды России наибольшую опасность представляют землетрясения, наводнения, оползни и обвалы, смерчи, лавины, сели, цунами. Другие виды стихийных бедствий, имеющие экологические последствия, – подтопления, шквалы, ураганы, тайфуны, град, продолжительные ливни и снегопады, грозы, метели, ландшафтные пожары.

В наше время ученые и специалисты констатируют очевидные тенденции роста и масштабов катастрофических стихийных бедствий. Такие тенденции описаны в докладе Председателя Международного комитета по проблемам глобальных изменений геологической среды “GEOCHANGE” Э.Н. Халилова «Глобальные изменения окружающей среды: угроза для развития цивилизации». В нем, в частности, говорится, что за последние 10 лет от катастрофических землетрясений погибло на 42% больше людей, чем за предыдущие 50 лет. За последние 110 лет 31,5% погибших при сильных землетрясениях приходится на последнее десятилетие. Землетрясение и цунами в Индонезии 26 декабря 2004 г. унесло жизни 230 тыс. человек, привело к смещению земной оси и изменению длительности суток. Землетрясение в Гаити 12 января 2010 г. привело к гибели 222570 человек. За первые пять месяцев 2010 г. число извержений вулканов мира превысило годовой среднестатистический показатель извержений вулканов в течение предыдущих 110 лет. За последние пять лет экономический ущерб от наводнений в США превысил суммарный экономический ущерб за предыдущие 20 лет. При этом общий ущерб от наводнений, произошедших в США в 1993 году, составил 26 млрд. долларов, а в 2005 году – 125 миллиардов долларов

(в основном ущерб нанесен ураганом Катрина и сопутствующим ему наводнением).

На основе анализа фактических данных в докладе делаются выводы, свидетельствующие «о вступлении человечества в эпоху природных катаклизмов, к которой человечество пока не готово технологически, экономически, юридически и психологически. Отмечается, что, начиная с 2000 года, произошел «скачек» числа цунами и наводнений. Эта тенденция имеет устойчивое продолжение в настоящее время» [7].

С учетом значимости для развития общества на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1989 г.) 1990-е годы были объявлены Международным десятилетием снижения опасности стихийных бедствий. В рамках программы десятилетия намечалось оказание помощи отдельным странам в разработке национальных программ и руководящих принципов предотвращения стихийных бедствий с учетом культурных и экономических особенностей страны. Большое значение придавалось активизации научных исследований, обмену информацией, технической помощи, профессиональной подготовке государственных служащих, работников здравоохранения, спасательных подразделений для обеспечения их готовности к стихийным бедствиям. Однако позитивных сдвигов не произошло. Рекордным оказался 1998 г.: ущерб от стихийных бедствий составил более 100 млрд. долл. США, около 300 млн. человек вынужденно стали беженцами и сменили место жительства, погибло 30 тыс. человек [8, с. 256].

Специалисты в России обращают внимание на рост ущерба от стихийных бедствий. К основным факторам такого роста или его причинам можно отнести увеличение численности населения Земли и его концентрацию. Высокие концентрации населения увеличивают степень риска даже в единичных случаях стихийных явлений большой разрушительной силы, что подтверждается, к примеру, землетрясениями в ряде регионов мира. Промышленные предприятия приближаются к транспортным коммуникациям – портам на цунамиопасных территориях. Расширяется добыча полезных ископаемых в северных и высокогорных районах, где неблагоприятные и опасные природные явления более разнообразны и сильны, чем в среднеширотных равнинных районах. Предприятия в таких районах тратят значительные средства на защиту от снежных лавин и заносов, аварий в различных системах: энергоснабжения, жизнеобеспечения, транспорта и т.п. Вырубки лесов на горных склонах ведут к росту интенсивности схода снежных лавин, уничтожающих, в свою очередь, оставшийся лесной покров [8, с. 257, 258].

По недавно сделанному прогнозу климатолога А. Киселева, сотрудника Главной геофизической обсерватории им. Воейкова, «этим летом (2020 г.) в России участятся природные катаклизмы. На страну могут обрушиться смерчи и ураганы,

в одних регионах возможны сильные ливни, а в других – засуха» [9].

В настоящее время в Российской Федерации имеется ряд законов и подзаконных актов, которые регулируют отношения по прогнозированию и ликвидации последствия чрезвычайных ситуаций, создаваемых опасными природными процессами и явлениями. Это – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»^{*}; Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденное постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1094^{**}; Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794^{***}; Постановление Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. № 547 (в ред. от 28 декабря 2019 г.) «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»^{****}; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 895 «Об утверждении Положения о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»^{*****} и некоторые другие акты.

Некоторые меры по предупреждению стихийных бедствий и о действиях в чрезвычайных ситуациях, создаваемых природными явлениями, регулируются природоресурсными актами законодательства. Так, статья 45 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»^{*****} устанавливает требования к мероприятиям по сохранению охотничьих ресурсов при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Предотвращение негативного воздействия вод и ликвидация его последствий регулируется ст. 67.1. Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ^{*****}. В целях предотвращения негатив-

ного воздействия вод на определенные территории и объекты и ликвидации его последствий принимаются меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в соответствии с настоящим Кодексом, обеспечиваются инженерная защита территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, заболачивания и другого негативного воздействия вод. Под мерами по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий понимается комплекс мероприятий, включающий предупаводковое и послепаводковое обследование паводкоопасных территорий и водных объектов; леодокольные, ледорезные и иные работы по ослаблению прочности льда и ликвидации ледовых заторов; противопаводковые мероприятия, в том числе мероприятия по увеличению пропускной способности русел рек, их дноуглублению и спрямлению, расчистке водоемов, уполоаживанию берегов водных объектов, их биогенному закреплению, укреплению берегов песчаногравийной и каменной наброской.

Исследование состояния правового регулирования отношений, возникающих при стихийных бедствиях, в Российской Федерации убедительно показывает, что оно является фрагментарным. В законодательстве, в том числе в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» такие отношения регулируются неудовлетворительно. В нем отсутствует главное – механизм предупреждения стихийных бедствий и их ликвидации. С учетом масштабов чрезвычайных ситуаций природного характера в стране и неблагоприятных для населения и экономики последствий очевидна необходимость создания такого механизма. Эта потребность актуализируется в контексте подготовки *мер адаптации к изменениям климата населения и экономики*.

При этом задача может решаться двояким путем: посредством коренной переработки действующего Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» либо подготовки отдельного Федерального закона «О стихийных бедствиях». Нельзя не видеть существенной пользы модернизации Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» В действующем законе чрезвычайно слабо урегулированы не только отношения, касающиеся стихийных бедствий, но и отношения по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Применительно к законодательному регулированию отношений по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий важно исходить из *концепции приемлемого риска*, которая подразумевает, что, поскольку опасные явления и процессы, могущие привести к стихийному бедствию, существуют всегда, постольку постоянно наличие

^{*} Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648.

^{**} Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 39, ст. 4563.

^{***} Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 2, ст. 121.

^{****} Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 37, ст. 3585.

^{*****} Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 2, ст. 132.

^{*****} Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3735.

^{*****} Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381.

ствуется и возможность (риск) возникновения самих бедствий. Вместе с тем, данный риск и связанный с ним ущерб при стихийном бедствии может быть сведен к минимуму за счет эффективных мер по его предупреждению и своевременной ликвидации.

В связи с разнообразными и значительными отрицательными последствиями стихийных бедствий для человека общество более всего заинтересовано в их **предупреждении**. Предупреждение стихийных бедствий является одним из способов управления рисками чрезвычайных ситуаций, создаваемых опасными природными явлениями или процессами.

Вспомним трагедию 2012 года в Краснодарском крае, когда в ночь на 7 июля сильнейший паводок затопил 7,2 тысячи жилых домов в трех городах (Геленджик, Крымск, Новороссийск) и ряде поселков Краснодарского края. Были нарушены системы энерго-, газо- и водоснабжения, автомобильное и железнодорожное движение. В результате катастрофы погибло 172 человека. За медицинской помощью, по данным МЧС, обратилось 1137 человек, было госпитализировано 194 человека, в том числе 26 детей. Полностью утратили имущество 29 тысяч человек, частично – более 5,5 тысячи. Ущерб от наводнения, по оценке властей Краснодарского края, составил не менее 20 миллиардов рублей. Около 1,7 тысячи домов были полностью разрушены.

По поводу произошедшей трагедии было возбуждено уголовное дело. На скамье подсудимых оказались экс-глава Крымского района, экс-глава Крымска, бывший заместитель руководителя управления по предупреждению чрезвычайных ситуаций и гражданской защиты Крымского района и бывшая глава Нижнебаканского сельского поселения. Следственный комитет РФ назвал действия чиновников, обвиняемых во время наводнения в Краснодарском крае, цинизмом – их волновало не то, как минимизировать последствия стихии, а то, что им было необходимо любыми способами оправдать свое бездействие.

Тогда много говорилось о том, что страшные последствия паводка могли бы быть меньше при своевременном оповещении населения.

Предупреждение стихийных бедствий может обеспечиваться посредством последовательного осуществления ряда мер, включая: прогнозирование опасных явлений и процессов, приводящих к стихийным бедствиям; разработку и осуществление программ и планов по подготовке сил и средств к стихийным бедствиям; планирование размещения населенных пунктов и опасных производственных и иных объектов; своевременное информирование и разъяснение населению конкретных опасных явлений и процессов, приводящих к стихийному бедствию, и мер предупреждения стихийного бедствия, включая пресечение возможных слухов; оповещение людей и их эвакуации и/или размеще-

ния в безопасных местах (укрытиях) при угрозе возникновения стихийного бедствия.

Представляется, что задачи по обеспечению реализации мер предупреждения стихийных бедствий должны быть возложены на органы исполнительной власти, а именно: Правительство Российской Федерации, правительства (администрации) субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах их компетенции, определяемой законодательством РФ и субъектов Федерации, а также государственные органы РФ и ее субъектов, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от стихийных бедствий.

Важнейшим инструментом предупреждения стихийных бедствий должно служить **планирование**. В целях планирования мер по предупреждению стихийных бедствий, а также ликвидации таких бедствий на государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от стихийных бедствий, целесообразно возложить обязанности по разработке и осуществлению федеральных и территориальных государственных программ по предупреждению стихийных бедствий. Такие программы должны утверждаться Правительством Российской Федерации и правительствами (администрациями) субъектов Федерации соответственно. Эти же субъекты призваны осуществлять государственный контроль за разработкой и реализацией государственных программ по предупреждению стихийных бедствий.

Что касается планирования на местном уровне, то органы местного самоуправления могут разрабатывать и осуществлять местные программы по предупреждению стихийных бедствий согласно законодательству Российской Федерации о местном самоуправлении.

Существенным вопросом как самого планирования мер по предупреждению стихийных бедствий, так и реализации программ по предупреждению стихийных бедствий является **финансирование**. Представляется, что финансирование разработки и осуществления федеральных и территориальных программ по предупреждению стихийных бедствий может осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, внебюджетных источников и страховых фондов соответственно.

Финансирование реализации территориальных программ по предупреждению стихийных бедствий также в какой-то части может осуществляться из федерального бюджета. Это положение важно предусмотреть в федеральном законе. Финансирование разработки и реализации местных программ по предупреждению стихийных бедствий осуществляется за счет средств местных бюджетов, внебюджетных источников и страховых фондов.

В качестве меры по предупреждению стихийных бедствий важнейшее значение имеет **планирование размещения и развития населенных пунктов и опасных производственных и иных объектов**. Необходимо, чтобы в целях предупреждения таких бедствий решения о размещении и развитии городов, других населенных пунктов, а также размещении производственных и иных объектов, потенциально угрожающих здоровью людей и окружающей природной среде, принимались с учетом имеющихся данных об опасных явлениях и процессах, вызывающих стихийные бедствия.

Представляется, что требования относительно размещения и развития городов, других населенных пунктов, а также размещения производственных и иных объектов могли содержаться во многих действующих федеральных законах. Но не во всех действующих законах они установлены. На практике же соответствующие вопросы встают. Так, при проведении государственной экологической экспертизы ряда объектов (ТЭО строительства нефтепроводной системы Каспийского нефтепроводного консорциума, перепрофилирования Байкальского ЦБК и др.) комиссии государственной экологической экспертизы учитывали факторы сейсмичности соответствующих территорий.

С точки зрения предупреждения стихийных бедствий большое значение имеет правильное решение вопросов о размещении опасных производственных объектов. Соответствующие требования желательно было установить в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ^{*}. Такие требования в нем отсутствуют, хотя они предлагались рабочей группой на стадии подготовки законопроекта.

Представляется обоснованным применительно к ряду высокорисковых видов деятельности (атомная энергетика, химическое производство и др.) в законодательстве установить прямой **запрет на размещение в районах, подверженных проявлению опасных природных явлений и процессов**.

Важную роль в предупреждении стихийных бедствий может сыграть **своевременное информирование и оповещение о таких бедствиях**. Обязанность незамедлительного информирования соответствующих органов об угрозе стихийного бедствия должна быть возложена на государственные органы, осуществляющие прогнозирование и наблюдение за опасными явлениями и процессами, которые могут вызвать стихийное бедствие, при наличии данных о его угрозе. Органами, которым такая информация, прежде всего, необходима для оперативного принятия решения, с учетом масштаба ожидаемого стихийного бедствия, являются: Правительство Российской Федерации, правительства (администрация) субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные органы Российской Федерации и субъек-

тов Российской Федерации, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от стихийных бедствий.

С учетом масштаба ожидаемого стихийного бедствия соответствующий орган – Правительство РФ, правительства (администрация) субъектов Федерации или органы местного самоуправления – оповещают об угрозе стихийного бедствия население предполагаемой зоны стихийного бедствия.

Обладая такой информацией, граждане могут в определенной мере обезопасить себя от действия стихийных сил. При возможности населения за счет собственных сил и средств обеспечить реализацию мер по смягчению тяжести и локализации стихийного бедствия государственные органы Российской Федерации и субъектов Федерации, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от стихийных бедствий, заблаговременно информируют население об этих мерах и при необходимости оказывают содействие в их выполнении.

При невозможности смягчения стихийного бедствия только силами самого населения, федеральные и региональные государственные органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от стихийных бедствий, с привлечением населения осуществляют меры совместными усилиями.

Значительным потенциалом по предупреждению стихийных бедствий обладает реализация права граждан быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, а также о мерах необходимой безопасности, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 18).

Важной мерой по предупреждению вреда человеку от стихийного бедствия может служить **экстренное отселение (эвакуация) и укрытие населения**. При наличии данных об угрозе возникновения стихийного бедствия в целях его предупреждения Правительство Российской Федерации, правительства (администрация) субъектов Федерации и органы местного самоуправления должны принять решение об экстренном отселении (эвакуации) людей из предполагаемой зоны стихийного бедствия и/или их укрытии в безопасных местах.

Когда статья была уже написана, в Интернете появился материал «Раскрыта истинная причина климатической катастрофы». «Ученые Ратгерского университета в США выяснили, что нынешнее потепление не имеет аналогов, по крайней мере, за последние 66 миллионов лет, поскольку все другие крупные климатические изменения происходили, в основном, из-за изменений в орбите Земли, а не из-за парниковых газов. При этом современное таяние ледников, приводящее к катастрофическим затоплениям, связано именно с деятельностью человека, а не с астрономическими

^{*} Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3588.

циклами. Статья исследователей, раскрывающая истинную причину колебаний уровня моря, опубликована в Science Advances» [10].

Очевидно, что в любом случае, независимо от истинных причин изменения климата, человечество должно адаптироваться к происходящим из-

менениям с учетом своих потребностей и интересов охраны жизни, здоровья, обеспечения устойчивого развития экономики и других сфер деятельности.

Литература

1. Большая советская энциклопедия. Барические системы. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/67432/%D0%91%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5> (дата обращения: 20.05.2020).
2. Бореальные (северные) леса – это хвойные леса северной части умеренной климатической зоны северного полушария с суровыми зимними температурами, чаще всего мы называем эти леса тайгой. URL: <https://student.zoomru.ru/ekonom/borealnye-lesa/211133.1707981.s1.html> (дата обращения: 20.05.2020).
3. Что нас ожидает в ближайшем и отдаленном будущем? // Зеленый мир. 2009. №9-10. С. 10–13.
4. Портнов А. Если послушать и почитать то, что говорят и пишут // Независимая газета. 2008. 8 окт.; Зеленый мир. 2009. № 13-14. С. 4–7.
5. Степанов К.А. Глобальный детектив. Кто включит «климат-контроль»? Состоится ли сенсация в Копенгагене? // НООСФЕРА. The Noosphere. 2009. № 29. С. 1–5.
6. Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник. М.: Мысль, 1990.
7. Problems of Global Changes of the Geological Environment // GEOCHANGE: Международный научный журнал. 2010. № 1. URL: www.geochange-report.org (дата обращения: 20.12.2010).
8. Безопасность России: правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. экологическая безопасность, устойчивое развитие и природоохранные проблемы / В.И. Данилов-Данильян, В.И. Осипов Н.А. Махутов [и др.]: монография. М., 1999.
9. Рябова Д. Летом на Россию обрушатся ливни, смерчи и ураганы: прогноз климатолога. URL: https://ura.news/news/1052431375?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 13.05.2020).
10. Раскрыта истинная причина климатической катастрофы. URL: https://lenta.ru/news/2020/05/18/human/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3DSpecial&utm_source=YandexZenSpecial (дата обращения: 21.05.2020).

References

1. Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya. Baricheskie sistemy. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/67432/%D0%91%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5> (data obrashcheniya: 20.05.2020).
2. Boreal'nye (severnnye) lesa – eto khvoinnye lesa severnoi chasti umerennoi klimaticheskoi zony severnogo polushariya s surovymi zimnimi temperaturami, chashche vsego my nazyvaem eti lesa taigoi. URL: <https://student.zoomru.ru/ekonom/borealnye-lesa/211133.1707981.s1.html> (data obrashcheniya: 20.05.2020).
3. Chto nas ozhidaet v blizhaishem i otdalennom budushchem? // Zelenyi mir. 2009. №9-10. S. 10–13.
4. Portnov A. Esli poslushat' i pochitat' to, chto govoryat i pishut // Nezavisima gazeta. 2008. 8 okt.; Zelenyi mir. 2009. № 13-14. S. 4–7.
5. Stepanov K.A. Global'nyi detektiv. Kto vklyuchit «klimat-kontrol'? Sostoitsya li sensatsiya v Kopenagene? // NOOSFERA. The Noosphere. 2009. № 29. S. 1–5.
6. Reimers N.F. Prirodopol'zovanie: slovar'-spravochnik. M.: Mysl', 1990.
7. Problems of Global Changes of the Geological Environment // GEOCHANGE: Mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal. 2010. № 1. URL: www.geochange-report.org (data obrashcheniya: 20.12.2010).
8. Bezopasnost' Rossii: pravovye, sotsial'no-ekonomicheskie i nauchno-tehnicheskie aspekty. ekologicheskaya bezopasnost', ustoichivoe razvitie i prirodookhrannnye problemy / V.I. Danilov-Danil'yan, V.I. Osipov N.A. Makhutov [i dr.]: monografiya. M., 1999.
9. Ryabova D. Letom na Rossiyu obrushatsya livni, smerchi i uragany: prognoz klimatologa. URL: https://ura.news/news/1052431375?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (data obrashcheniya: 13.05.2020).
10. Raskryta istinnaya prichina klimaticheskoi katastrofy. URL: https://lenta.ru/news/2020/05/18/human/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3DSpecial&utm_source=YandexZenSpecial (data obrashcheniya: 21.05.2020).

Поступила в редакцию 21 мая 2020 г.
Received 21 May, 2020