

Комментарий к Конвенции о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (заключена в г. Тампере 18 июня 1998 г.).

В мировом информационно-коммуникационном развитии произошли кардинальные изменения, обусловленные, экономическими, политическими, социальными причинами и научным прогрессом. Глобализация и персонализация связи, быстрое распространение сети Интернет, возрастающее значение широкополосных технологий, доступность средств связи населению достаточно стремительно сформировали новую систему организации и управления в ситуациях стихийных бедствий и техногенных катастроф¹. Во многих странах возникли современные телекоммуникационные системы, большое количество государств разработало единые правила и навыки сотрудничества в рамках многосторонних режимов экспортного/импортного контроля информационных материалов и оборудования (в рамках Всемирной торговой организации). Система Организации Объединенных Наций сформировала программы, стратегии, механизмы обеспечения на международном уровне обмена информацией и технологиями, сбора данных и прогнозирования природных опасностей. Тем не менее события последних лет² демонстрируют все ту же уязвимость отдельных стран и регионов, не обладающих современными телекоммуникационными ресурсами, к разрушительным явлениям природы (землетрясениям, цунами, наводнениям и т.д.). Фактически в мире произошло страновое (региональное) информационно-технологическое разделение, что вполне объясняется экономическими законами развития. Там, где телеком-

¹ См.: Международное десятилетие (1990-2000) по уменьшению опасности стихийных бедствий (резолюция ГА ООН 46/182 1991 г.), Июкогамская стратегия и План действий (A/CONF.172/9 – 1994 г.), Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, Хиогская программа действий на 2005-2015 гг.: создание противодействия бедствиям на уровне государств и общин (A/CONF.206/6 – 2006 г.).

² Согласно оценке экспертов, за последние 20 лет среднее число жертв стихийных бедствий в год составляло 200 миллионов человек (источник www.unisdr.org/HyogoFrameworkforAction2005-2015).

муникационные технологии достигли высокого прогресса, предотвращение ущерба и уменьшение количества жертв посредством метеорологических наблюдений, оповещений³, качественной связи при координации поиска и спасения (на море – спасания) становится «обыкновением» и теряет ту высокую степень актуальности, которая наблюдается до настоящего времени в странах с невысоким уровнем развития.

Серия цунами у берегов Юго-Восточной Азии, вызванная землетрясением у берегов Суматры в декабре 2004 г., еще раз наглядно продемонстрировала неспособность всего мирового сообщества и национальных правительств в частности оперативно и согласованно реагировать на стихийное бедствие⁴. «Крупнейшее бедствие»⁵, стоившее жизни свыше 170 тыс. человек, явилось таковым прежде всего из-за неспособности пострадавших государств обеспечить готовность к удару природной стихии и смягчить его воздействие⁶. Кроме того, прибывающие на место команды спасателей, сотрудники международных организаций были лишены инструмента координации своей деятельности, необходимого для избежания дублирования и неполного охвата территории. Именно на достижение более тесного международного сотрудничества и координации нацелена Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи⁷, которая по стечению обстоятельств⁸ вступила в силу фактически моментально (спустя 2 недели) после стихийного бедствия в Индийском океане – 8 января 2005 г.

Прежде чем приступить непосредственно к рассмотрению положе-

³ В науке предупреждения наступления опасных природных явлений данная область знаний имеет название «система раннего предупреждения».

⁴ См.: газета «Спасатель МЧС России» № 1, 2005. С. 4. / «Экстренный рейс в Коломбо» // пресс-служба отряда Центроспас.

⁵ По выражению Генерального секретаря ООН Кофи Аннана.

⁶ В средствах массовой информации широко освещались последствия цунами в Индийском океане, в том числе упоминалось о поведении животных (в частности, слонов) за два часа до стихии. Животные успели укрыться в горах – сработал животный инстинкт. Что же касается технического «инстинкта» человека, то он не сработал по причине отсутствия в отдельных странах тех средств и оборудования, которое способно было заблаговременно оповестить о надвигающейся угрозе.

⁷ Проект конвенции был одобрен на международной конференции по экстренным телекоммуникациям и открыт для подписания вначале в Тампере 18.06.1998, а затем с 22.06.1998 в Нью-Йорке. (далее по тексту – Конвенция Тампере).

⁸ Дело в том, что согласно ч. 3 статьи 12 Конвенции Тампере, документ о присоединении тридцатого по счету государства (Литвы), необходимого для вступления настоящей Конвенции в силу, состоялся 9 декабря 2004 г., т. е. чуть менее чем за 20 дней до обрушившихся на берега Юго-Восточной Азии 26 декабря серий цунами.

ний Конвенции, вынесенной в название статьи, необходимо, на наш взгляд, определиться с предметом отношений, урегулированных данным международным договором. И здесь на первый план выступает не столько даже практический интерес, сколько уяснение нормативного содержания Конвенции, ведь от ее правильного толкования зависит эффективность осуществления ее предписаний.

Решение правовых вопросов предупреждения природных бедствий, техногенных катастроф и применение мер своевременного устранения их последствий – сложная задача современности. Будь то техногенные или природные причины, разрушительные стихийные явления не знают государственных границ и затрагивают обычно территорию не одной страны, а зачастую наносят такой ущерб, который может вызвать гуманитарную катастрофу. Отношения сотрудничества государств в смягчении последствий бедствий, вызванных силами природы или деятельностью человека, которые затрагивает Конвенция Тампере (п. 6 статьи 1), включают в себя проблемы экологии⁹, обмена научно-техническими достижениями, международного таможенного права, международной ответственности за ущерб¹⁰, защиты прав человека¹¹. Источники морского¹², воздушного¹³, ядерного¹⁴ международного права, охраны окружающей среды¹⁵ регулируют взаимодействие государств и их специализированных учреждений в проведении спасательных операций и осуществлении мер по ликвидации последствий бедствий. В связи с этим Конвенция Тампере, выражаясь словами профессора Дж. Кэйта¹⁶, является «необычным документом».

Действие Конвенции Тампере направлено на предоставление одного-единственного элемента помощи – телекоммуникационных ресур-

⁹См. Стокгольмскую Всемирную Хартию природы – 1982 г.; Декларацию ООН, принятую в Рио-де-Жанейро – 1992 г. и др.

¹⁰См. Парижскую конвенцию об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии – 1960 г.; Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб – 1963 г. и др.

¹¹См. Всеобщую декларацию прав человека – 1948 г.

¹²См. Женевскую конвенцию об открытом море – 1958 г.; Международную конвенцию о спасании – 1989 г. и др.

¹³Чикагская конвенция – 1944 г. и др.

¹⁴Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации – 1986 г.; Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии – 1986 г. и др.

¹⁵Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий – 1992 г. и др.

¹⁶Cate J. (professor of Law and Director of the Information Law and Commerce Institute, Indiana University School of Law) About Tampere Convention / www.ochaonline.un.org

сов. Таким образом, в межгосударственных отношениях в условиях смягчения последствий стихийных бедствий предоставление информации, радиочастотного диапазона, сети, оборудования, персонала (предмет настоящей Конвенции) образует новый самостоятельный вид помощи – телекоммуникационную¹⁷. Кроме того, статьи Конвенции закрепили привилегии и иммунитеты персонала, участвующего в оказании помощи (статья 5), предусмотрели механизм сведения к минимуму регламентационных барьеров, ограничивающих ввоз оборудования, (статья 9) и определили порядок осуществления операций по оказанию такой помощи с наделением мандатом Координатора чрезвычайной помощи ООН и Международного союза электросвязи (статьи 2, 3).

Впервые о телекоммуникационных возможностях для уменьшения числа человеческих жертв и ущерба, причиняемого имуществу и окружающей среде, было упомянуто на Международной конференции воздействия бедствий на коммуникационные системы и потоки информации 21 марта 1990 года¹⁸ в контексте Международного десятилетия (1990-2000) по уменьшению опасности стихийных бедствий.

Позже, в 1991 г. на Международной конференции в финском городе Тампере была принята Декларация по вопросам коммуникаций в связи со стихийными бедствиями, в которой провозглашалось всеобщее признание жизненно важной роли распространения точной информации о бедствиях среди населения. Прозвучавший на конференции призыв к созданию в любой точке Земли надежных телекоммуникационных систем для смягчения последствий стихийных бедствий, эффективной информационной системы предупреждения, контроля за опасными природными явлениями и был заложен в основу конвенции об осуществлении операций по оказанию помощи и предоставлению телекоммуникационных ресурсов, принятой 18 июня 1998 г. на Меж-

¹⁷ Ранее телекоммуникационная помощь являлась составной частью технической помощи, подразумевающей передачу технологий (См., например: Kazakhstan Natural Disaster Preparedness Plan. – Almaty, 2000. P. 150.).

¹⁸ На конференции Бюро координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (UNDRO) в 1990 г. были сформулированы *Пreamбула* и *основные цели* будущей конвенции о предоставлении телекоммуникационных ресурсов.

На английском языке название конференции звучит как «UNDRO International Conference on Disaster Communications (UNDRO Conference)» и во многих источниках переводится как «Международная конференция по вопросам коммуникаций в связи со стихийными бедствиями (чрезвычайными ситуациями)». Перевод названия конференции в тексте настоящей статьи принадлежит автору и сделан исходя из актуальности и содержания этой конференции.

правительственной конференции по вопросам чрезвычайных телекоммуникаций (ICET-98), проходившей в г. Тампере.

Надо отметить, что к 1998 г. уже существовала международная практика оказания помощи и сотрудничества государств при природных бедствиях и техногенных катастрофах. Оказание гуманитарной, технической помощи, участие в спасательных операциях получило свое закрепление в многочисленных двусторонних и многосторонних договорах и соглашениях. Под эгидой Международного союза электросвязи уже была проделана определенная работа по согласованному соединению национальных сетей для организации международных связей приемлемого качества. Мировым сообществом были выработаны стандарты оповещения при стихийных бедствиях, определены диапазоны радиочастот о бедствии¹⁹, создана глобальная информационная платформа о природных явлениях в виде веб-регистратора²⁰, разработаны долгосрочные планы «действий» (стратегии) по формированию глобального информационного общества и уменьшению опасности бедствий²¹.

Таким образом, право телекоммуникационной помощи возникло на основе устоявшегося обыкновения межгосударственной практики. Право оказывать и получать помощь при стихийном бедствии основывалось прежде всего на праве человека на жизнь²², а персональная ответственность за защиту своего населения и сохранение инфраструктуры²³ обязывала государства создавать надежные телекоммуника-

¹⁹ Имеются в виду международные частоты бедствия, вызова радиотелефонии, используемые для целей поиска и спасания. Другие передачи на этих частотах запрещены национальными законодательствами.

²⁰ Официальный сайт ReliefWeb (www.reliefweb.int) представляет собой информационную базу о стихийных бедствиях и оказываемой чрезвычайной помощи, поддерживаемую в режиме реального времени – 3 часовых зоны (Нью-Йорк, Женева, Кобэ), находящуюся в ведении Управления ООН по Координации гуманитарных вопросов (ОСНА). Образован веб-сайт в 1996 г., а резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 51/194 от 10.02.1997 было предписано правительствам всех стран, неправительственным организациям, осуществляющим спасательные операции и операции по оказанию помощи, в своей деятельности размещать и осуществлять обмен информацией через этот сайт.

²¹ Дохинский, Стамбульский планы действий, планы действий Буэнос-Айреса, Валлетты и др. на развитие глобального информационного общества, принятые на Всемирных конференциях по развитию электросвязи

²² См. ст. 3 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., п. 1 ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

²³ См. 10 принцип Икогамской стратегии по обеспечению более безопасного мира, принятой Всемирной конференцией по уменьшению опасности стихийных бедствий (Икогама, 1994 г.)

ционные системы и обеспечивать своевременность их развертывания. Практика же применения механизма призыва к совместным действиям при оказании помощи пострадавшим от стихийных бедствий странам²⁴ наглядно демонстрировала необходимость активного участия подразделений системы ООН. Принятию Конвенции Тампере предшествовала длительная (1990-1998 гг.) работа групп ООН по вопросам телекоммуникационного обеспечения²⁵ и Координатора чрезвычайной помощи ООН. В результате в настоящей Конвенции можно заметить достаточно четкую систему распределения ролей органов Организации Объединенных Наций с привлечением других международных партнеров и сохранением за государством права (а не обязанности!) запрашивать телекоммуникационную помощь (статьи 4, 8, 10; п. 7-8 статьи 5).

Структурно Конвенция Тампере состоит из преамбулы, основной части, заключительных положений.

В преамбуле формулируются цели Конвенции, акты, ей предшествовавшие и легшие в ее основу²⁶.

Статьи Конвенции не сгруппированы в разделы, а имеют свои названия. Между тем, условно в основной части Конвенции можно выделить регулируемые группы правоотношений: связанных с порядком оказания телекоммуникационной помощи (статьи 4, 6, 7, 8, 9), в том числе порядком оплаты услуг; предоставлением привилегий, иммунитетов и льгот персоналу операций по оказанию помощи (статья 5); взаимодействием с органами ООН и закреплением статуса координатора²⁷ и статуса кон-

²⁴См.: Резолюция 46/182 ГА ООН 1992 г., официальные отчеты специализированных учреждений ООН (A/49/PV.66: 66-е заседание ГА, 49-я сессия, 1994 г. С. 11) и др.

²⁵Таких как WGET – Working Group on Emergency Telecommunications («Рабочая группа по телекоммуникационному обеспечению в чрезвычайных ситуациях»), функционирующей с 1994 г., чей результат деятельности которой нашел свое отражение в *Преамбуле* Конвенции Тампере.

²⁶Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о международном десятилетии по уменьшению опасности стихийных бедствий № 46/236, об укреплении координации в области чрезвычайной помощи в рамках ООН № 46/182, о создании эффективных механизмов координации помощи № 51/194; Итоговые документы конференций Международного союза электросвязи, отражающие необходимость международного сотрудничества в области развития электросвязи и использования телекоммуникационных ресурсов.

²⁷Подразделение Управления Секретариата ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) – Координатор чрезвычайной помощи ООН (UN Disaster Relief Coordinator).

сультанта²⁸ (статьи 2, 3, 4). Наличие же «Общих положений» (статья 3) и «Определений» (статья 1) свидетельствует как об органической интеграции всех статей Конвенции с другими соответствующими многосторонними и двусторонними соглашениями и договоренностями, так и о попытке типовой унификации понятий и терминов.

В заключительной части определены порядок вступления Конвенции в силу при имеющемся согласии 30 государств-членов (статьи 12, 13, 14, 15, 16), процедура урегулирования споров (статья 11), перечень языков, на которых исполнены аутентичные тексты Конвенции (статья 17). Примечательно, что на момент подписания Конвенции Тампере в 1998 г. тексты имелись только на английском, испанском и французском языках, а на русском, арабском, китайском были подготовлены и сданы депозитарию гораздо позднее.

Россия еще 14 марта 2002 года подписала Конвенцию Тампере²⁹, но до сих пор ее не ратифицировала. Действие Конвенции Тампере будет способствовать процессу совершенствования в России телекоммуникационных технологий, чтобы она могла выступать активным участником операций по оказанию международной помощи. В противном случае Российская Федерация может претендовать только на место государства, нуждающегося в такой помощи.

Скорее всего, решение о ратификации Конвенции Россией будет зависеть от результатов Всемирной конференции радиосвязи, запланированной на 2007 г., где станет окончательно ясно, отвечает ли международная идентификация полос частот интересам Российской Федерации и насколько успешно в нашей стране были выполнены научно-исследовательские работы (объявленные в 2003 г.), позволяющие предоставлять телекоммуникационные услуги на высоком уровне другим государствам.

Илющенко Александр Александрович,
сотрудник МЧС России,
соискатель кафедры международного права
Дипломатической академии МИД России.

²⁸Международный союз электросвязи (International Telecommunication Union – ITU).

²⁹Распоряжением Президента Российской Федерации от 10.12.2001 № 691-рп Россия приняла решение о подписании данной конвенции /Собрание законодательства РФ, 17 декабря 2001 г. № 51. Ст. 4888..