

СКУРКО Е.В.¹ РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О БЕДСТВИЯХ: ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ / РЕД. ЯНЬ ЦУЙ и РАДЖИБ ШОУ
SKURKO E.V. Book review: Disaster Law: Implications to Governance and Implementation / ed. Yan Cui, Rajib Shaw. – Singapore: Springer, 2025. – 331 p.

Ключевые слова: законодательство о бедствиях; право катастроф; сравнительное правоведение; управление рисками.

Keywords: disaster law; comparative law; risk management.

Для цитирования: Скурко Е.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2026. – № 1. – С. 213–222. – Рец. на кн.: Disaster Law: Implications to Governance and Implementation / ed. Yan Cui, Rajib Shaw. – Singapore: Springer, 2025. – 331 p. – DOI: 10.31249/iajpravo/2026.01.14

В 2025 г. в издательстве Шпрингер (Springer) вышла коллективная монография «Законодательство о бедствиях: подходы к управлению и имплементация». Авторы исследования – ученые-политологи и праведы из Бангладеш, Великобритании, Индии, Индонезии, Китая, Малайзии, Пакистана, Сингапура, Таиланда, Турции, Шри-Ланки, Японии.

В предисловии к работе ее редакторы – Янь Цуй, доцент юридического факультета Университета политических наук и права в Ганьсу (Китай) (Gansu University of Political Science and Law), и Раджиб Шоу, профессор Высшей школы медиа и управления Университета Кейо в Фудзисаве, Канагава (Япония) (Graduate

¹ Скурко Елена Вячеславовна, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

School of Media and Governance Keio University Fujisawa, Kanagawa, Japan), отмечают главную особенность этой коллективной монографии – «погружение читателя в сложную сеть законов, нормативных правовых актов и правовой политики, лежащих в основе борьбы со стихийными и антропогенными бедствиями в различных странах мира».

Описание многогранной природы «права катастроф», законодательства о стихийных и антропогенных бедствиях, а также его глубокого влияния на национальное и международное право и управление рассматривается как задача авторского коллектива. Изучая данные и исследования со всего мира, авторы выявляют лучшие практики, а также пробелы, предлагают инновационные решения для усиления правового и институционального реагирования в ситуациях катастроф различной природы и происхождения (р. V).

Законодательство о стихийных и антропогенных бедствиях, определяемое как *право катастроф*, по сути образует правовую основу управления рисками в условиях чрезвычайных, природных и техногенных катастроф в каждой стране. Оно предоставляет правительству инструментарий для принятия мер до, во время и после стихийного бедствия или техногенных катастроф, обеспечивает определенный уровень руководства, полномочий и компетенций для всех вовлеченных сторон – национальных правительств, местных органов власти, гражданского общества и, что более важно, граждан; предусматривает определенные обязательства и ответственность за их действия до и во время стихийных или техногенных бедствий.

В последние годы, подчеркивают авторы, во многих странах были разработаны новые законодательные и иные нормативные правовые акты о стихийных бедствиях и катастрофах, чрезвычайных ситуациях, а также внесены изменения и дополнения в действующие законы в целях их более эффективного применения. Данная книга представляет комплексное междисциплинарное исследование не только законодательства об управлении и правореализации в условии катастроф, но и предлагает конкретные политико-правовые и практические шаги и меры по совершенствованию применения законодательства о ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, в том числе на основании «лучших практик» (р. VII).

В этой книге, как отмечается во введении, рассматриваются различные аспекты развития законодательства о стихийных бедствиях и применения, представлены обзоры и новые данные, осно-

ванные на тематических исследованиях по всему миру, в том числе и на междисциплинарных. Кроме того, ее авторы предлагают конкретные стратегии и меры для повышения эффективности реализации законодательства о стихийных бедствиях в целях обеспечения устойчивости населения и местных органов власти.

Законодательство о стихийных бедствиях лежит в основе управления их рисками. Правовая база не только предоставляет правительству инструменты для принятия мер до, во время и после стихийных бедствий, но и помогает в процессе восстановления. Законодательные меры, описанные в монографии, содержат определенные рекомендации для различных заинтересованных сторон, таких как национальные правительства, местные органы власти, гражданское общество и рядовые граждане.

Первую главу работы авторы позиционируют как обзорную. В ней раскрываются основные понятия, используемые этой новой «отраслью» права, дается общая характеристика «права катастроф» и его сложившемуся международно-правовому массиву: история, потенциал и вызовы, которые оно призвано нейтрализовать.

Катастрофы, вызванные природными или иными опасностями, представляют серьезную угрозу для жизни людей, имущества и окружающей среды. Сложность управления такими чрезвычайными ситуациями, как утверждают авторы, требует наличия надежной правовой базы для обеспечения готовности, реагирования, восстановления и смягчения последствий.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что «право катастроф», помимо законов о стихийных и антропогенных бедствиях, включает в себя широкий спектр нормативных правовых актов, актов правовой политики и др., направленных на минимизацию последствий стихийных бедствий и содействие эффективному управлению в случае их возникновения. То есть, *право катастроф* – это специализированная область юридической практики и научных знаний, которая занимается подготовкой к стихийным и иным бедствиям, реагированием на них, восстановлением и смягчением их последствий.

Следует согласиться с авторами в том, что формирование правовых рамок, связанных с ликвидацией последствий стихийных и иных бедствий, важно для обеспечения эффективных и скоординированных действий до, в период и после таких событий. Эволюция «права катастроф» была обусловлена растущим признанием необходимости в структурированных и всеобъемлющих подходах к борьбе со стихийными и иными бедствиями. Исторически

сложилось, что меры реагирования на стихийные и иного рода бедствия и катастрофы были в основном реактивными, т.е. специальные меры принимались уже после катастрофы. Со временем стало ясно, что для смягчения последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, иных чрезвычайных ситуаций, содействия эффективному реагированию и обеспечения устойчивого восстановления необходимы активные правовые и политические меры (р. 2).

Особое внимание в работе уделяется *роли ООН в обеспечении устойчивого развития и устойчивости к стихийным бедствиям и иным катастрофам*. В дополнение к национальным законам и политике, международные структуры играют важную роль в формировании законодательства о бедствиях. Такой акт, как Сендайская рамочная программа по снижению риска катастроф 2015 г. (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction), а также принципы международного гуманитарного права обеспечивают руководящие начала и стандарты для эффективной борьбы с бедствиями и преодоления катастроф. Этот и другие акты, программы и принципы подчеркивают важность обеспечения готовности, участия обществ и необходимость комплексного подхода к снижению риска бедствий, учитывающего все факторы риска (ibid.).

Согласно международным документам Управления ООН по снижению риска бедствий (UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)), законодательство о бедствиях – это совокупность норм и принципов, регулирующих подготовку к бедствиям, реагирование на них и восстановление после них. Оно охватывает широкий спектр правовых рамок, включая национальное законодательство, международные договоры, нормативные акты и акты государственной политики, направленные на управление рисками бедствий и повышение устойчивости к ним. «Право катастроф» призвано обеспечить структурированный и систематический подход к решению правовых вопросов управления в борьбе с бедствиями, обеспечивая эффективную координацию, защиту прав человека и оказание гуманитарной помощи.

Хиогская рамочная программа действий (далее – ХРПД) на 2005–2015 гг. стала ключевой международной инициативой, направленной на существенное сокращение потерь от стихийных бедствий к 2015 г. Будучи принята на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий в Кобе, Хиого, Япония, ХРПД представила всеобъемлющий план действий по снижению риска бедствий во всем мире. В ХРПД были определены пять приоритетов для государств в условиях бедствий: 1) обеспечение снижения

риска бедствий как национальный и местный приоритет с прочной институциональной основой для реализации; 2) выявление, оценка и отслеживание рисков бедствий и повышение эффективности раннего предупреждения; 3) использование знаний, инноваций и образования для создания культуры безопасности и жизнестойкости на всех уровнях; 4) снижение основных факторов риска; 5) повышение готовности к стихийным бедствиям для эффективного реагирования на всех уровнях.

Исходя из подходов ХРПД, во многих странах мира принято законодательство об учреждении национальных агентств или органов по борьбе с катастрофами, поставлена задача координировать усилия по снижению риска бедствий в различных секторах и на различных уровнях государственного управления. В рамках ХРПД были предложены подходы и модели систем оценки рисков и раннего предупреждения, на основании которых – на национальном уровне во многих странах мира – были разработаны законы и иные нормативные акты, предписывающие проводить регулярные оценки рисков и уязвимости, объединяющие научные и местные знания для разработки стратегий снижения риска бедствий на государственном и местном уровнях.

Учитывая, кроме того, что системы раннего оповещения имеют решающее значение для своевременного и эффективного реагирования на стихийные бедствия и техногенные катастрофы, в национальном законодательстве были закреплены соответствующие правовые положения, гарантирующие их разработку и поддержание функционирования. По общему правилу, государства обязуются, что такие системы должны быть доступны для всех, обеспечивая то, чтобы предупреждения доходили и до наиболее уязвимых граждан и сообществ в стране.

Этот приоритет был воплощен в национальном законодательстве, в части, обязывающей проводить кампании по информированию общественности о готовности к стихийным бедствиям и снижению риска. В ряде стран информация о снижении риска бедствий была включена в школьные программы и учебные планы, а программы обучения местных жителей получили юридическую поддержку для повышения осведомленности общественности и готовности к стихийным бедствиям. Существенное внимание в международно-правовом регулировании, в том числе в рамках ХРПД, уделяется проблеме устранения факторов риска, лежащих в основе появления ситуаций бедствий, таких как неэффективное

планирование землепользования, ухудшение состояния окружающей среды и др. (р. 4).

На основе ХРПД была принята Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., предусматривающая следующие руководящие принципы: 1) понимание риска бедствий; 2) усиление средств управления рисками бедствий; 3) инвестирование в снижение риска бедствий; 4) повышение готовности к бедствиям для эффективного реагирования.

В своей монографии Янь Цуй и Раджиб Шоу выделяют и рассматривают, исходя из преобладающих основных характерных признаков, нормативные правовые акты, содержащие положения, предусматривающие: механизмы межведомственной координации и координации между различными правительственными и неправительственными учреждениями для обеспечения единого реагирования; распределение ресурсов; юридические полномочия и ответственность в условиях чрезвычайной ситуации; оценку рисков и планирование; строительные нормы и правила, планирование землепользования; информирование и просвещение общественности; планы и стратегии восстановления после бедствий; финансовую помощь и компенсацию жертвам и пострадавшим в бедствиях; психосоциальную поддержку; международное сотрудничество: заключение межгосударственных соглашений о взаимопомощи; гуманитарную помощь и мероприятия по оказанию чрезвычайной помощи.

В монографии также раскрывается опыт правового реагирования в ситуациях бедствий, действие права катастроф в различных регионах и странах мира, в том числе: законодательство по управлению в условиях катастроф ЕС (гл. 2); соглашения по управлению в условиях катастроф АСЕАН (гл. 3); особенности законодательства в области стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций в ЕС, США, Китае, Японии, Индии, Пакистане, Турции, Индонезии, Филиппинах, Австралии и др. (гл. 4–19).

Европейский союз. Анализируя правовые документы ЕС, Чжиин Чжао (Zhiying Zhao) и Раджиб Шоу отмечают, что в ЕС принимались различные меры по борьбе со стихийными и антропогенными бедствиями, которые позволяли скоординировать эту деятельность и снизить риски катастроф, смягчить их последствия, провести восстановительные мероприятия. Особенное внимание законодательство ЕС уделяет стратегиям сокращения и предотвращения катастроф, поскольку эти действия помогают умень-

шить последствия, связанные с неблагоприятными природными и техногенными катастрофами (р. 16).

Подходы ЕС в сфере борьбы с бедствиями основаны на обязательстве ЕС предоставлять помощь, защиту и чрезвычайную помощь государствам-членам, что подкрепляется правовыми положениями, содержащимися в Лиссабонском договоре, Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий, а также национальным законодательством стран – членов ЕС. Законодательство ЕС о борьбе с бедствиями направлено на повышение устойчивости существующих экосистем, инфраструктуры, экономики и общества в целом для смягчения их последствий – неблагоприятных событий для жизни человека и окружающей среды (р. 16).

Соединенные Штаты Америки. США, как пишут Яфан Вэнь (Yafang Wen) и Раджиб Шоу, являются одной из наиболее подверженных стихийным бедствиям стран в мире из-за своей обширной территории и сложной и разнообразной окружающей среды. По сравнению с другими странами мира, законодательство о бедствиях в США имеет ряд отличительных особенностей, в том числе длинную историю, быстрый процесс разработки и обновления нормативных актов и разнообразие аспектов их содержания. Еще в 1803 г. Конгресс принял первый отдельный закон о ликвидации последствий бедствий. С 1950-х по 1970-е годы законодательство о бедствиях в США достигло пика своего развития, и Закон Стаффорда 1988 г. охватывает множество федеральных мер по ликвидации последствий бедствий; за прогнозирование и восстановление после стихийных бедствий в США отвечает специальное ведомство и т.п. С этой точки зрения, по мнению авторов, США можно признать в ряду лидеров в области развития «права катастроф» (р. 69).

Китайская Народная Республика. Опыт КНР, как указывают Янь Цуй, Яфан Вэнь, Инань Гао (Yinan Gao) и Раджиб Шоу, свидетельствует о том, что законодательство о ликвидации последствий стихийных и антропогенных бедствий содержит государственные гарантии борьбы с катастрофами и имеет огромное значение для поддержания социальной стабильности и защиты жизни и имущества людей.

Китай, страна с обширной территорией и разнообразным климатом, традиционно сталкивается с угрозой многочисленных бедствий. Вместе с тем, как указывают авторы, в КНР в правовых вопросах борьбы с бедствиями сохраняются некоторые проблемы, в том числе отсутствие фундаментального закона о бедствиях, не-

достаточные капиталовложения, отсутствие подробных правовых норм для общественных организаций и несовершенная система страхования от стихийных бедствий (р. 89).

Особенный интерес представляет опыт законодательства Гонконга и Макао о стихийных и антропогенных бедствиях, который, по мнению исследователей, демонстрирует хорошую нормативную структурированность, высокий уровень межведомственного сотрудничества и координации, вовлечение общественности и технологической интеграции. Эти регионы, по мнению специалистов, дают ценные уроки для совершенствования практики борьбы со стихийными бедствиями – для многих стран мира.

Япония. Как указывают Руйян Чжао (Ruiyan Zhao), Томо Каване (Томо Kawane) и Раджиб Шоу, из Высшей школы медиа и управления Университета Кейо (Graduate School of Media and Governance, Keio University), в Японии в 1961 г. был принят Закон о бедствиях (Основной закон о борьбе с бедствиями) (Disaster Law (Basic Act on Disaster Management)) – как реакция ее законодательных органов на тайфун «Исеван» (р. 55).

С этих пор развитие законодательства о бедствиях в Японии и его имплементация протекали под влиянием трех известных стихийных бедствий – уже упомянутого тайфуна «Исеван», землетрясения Ханшин-Авадзи и масштабного землетрясения в Восточной Японии. Особенно после Восточно-Японского землетрясения 2011 г. в стране постоянно совершенствовалась государственная политика и законодательство в отношении стихийных бедствий.

Авторы подчеркивают динамичную взаимосвязь между стратегиями реагирования Японии на стихийные бедствия и реальными вызовами, порожденными неистовством природы страны, что получало отражение в многолетних усилиях по повышению устойчивости и адаптации политики государства при противодействии этому (*ibid.*).

Ключевые компоненты японского законодательства о бедствиях связаны с финансированием, разграничением полномочий и юрисдикции, а также координацией между различными уровнями государственного управления – учреждениями и структурами, действующими в сфере борьбы с бедствиями (р. 58).

Современные практические проблемы развития и реализации законодательства о катастрофах в стране связаны с местными особенностями, сложностями с распределением ресурсов и необходимостью эффективного участия общественности. Решение этих проблем требует сочетания политики, ресурсов и усилий по вовле-

чению общественности для обеспечения того, чтобы все регионы и граждане были надлежащим образом подготовлены к стихийным бедствиям и могли эффективно реагировать на них (р. 65).

Турция, как пишет Бурджак Басбуг (Burscak Basbug), неоднократно переживавшая землетрясения, начиная с землетрясения в Эрзинджане в 1939 и в 1992 гг., в Мраморном море в августе 1999 г. и в Кахраманмараше 6 февраля 2023 г., извлекая уроки из крупных стихийных бедствий, постоянно совершенствовала свое законодательство. После каждого случая в него вносились дополнения и изменения, в соответствии с потребностями общества и политикой правительства. Например, обязательное страхование от землетрясений, которое было введено после разрушительного землетрясения в Мраморном море 1999 г., что оценено как одно из важнейших событий в нормативно-правовом развитии страхования в стране. Как отмечает Б. Басбуг, в Турции принимаются очень значимые меры в нормативном регулировании вопросов, связанных с разработкой строительных норм, совершенствованием муниципального управления и финансовых механизмов в этой области (р. 121).

Автор подчеркивает, что для всех без исключения стран важно увязывать правовую политику со стратегиями и действиями по снижению риска бедствий и противодействию им. Создание мощного правового потенциала в сфере борьбы с катастрофами, помимо прочего, способствует достижению целей устойчивого развития, провозглашенными ООН, решению задач Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий 2015–2030 (SFDRR) на местном, национальном и глобальном уровнях.

К сожалению, в большинстве случаев усилий по обеспечению готовности, предотвращению и смягчению последствий катастроф оказывается недостаточно, и справиться с последствиями бедствий сложно. Турция часто подвергается природным и техногенным опасностям. Основной геоопасностью для Турции является землетрясение, которое, хотя и происходит относительно редко, приводит к высокой степени тяжести своих последствий для населения и страны в целом. В последние годы в Турции также фиксировались гидрологические и метеорологические опасности, такие как внезапные наводнения и сильные штормы с тяжелыми последствиями. Это требует различных планов по смягчению последствий катастроф, в том числе на нормативном правовом уровне. Поскольку количество событий, виды опасностей и размер ущерба варьируются от года к году, от места к месту, возникает необхо-

димось в надежной комплексной правовой защите, которая могла бы предотвратить хаотические последствия для выживших в результате стихийных бедствий, а также для местных и национальных органов власти. Надежное законодательство, как пишет Б. Басбуг, должно охватывать потребности общества и способности государства отвечать им. Регулирование землепользования, строительства зданий, инвестиции в сельское хозяйство, инфраструктуру, страхование, связь, образование, транспорт, снабжение и логистику, социальную поддержку и многие другие секторы, которые прямо или косвенно затрагиваются, если происходят стихийные бедствия и техногенные катастрофы, находятся в центре внимания законодателей страны (р. 131).

Таким образом, монография «Законодательство о бедствиях: подходы к управлению и имплементация» – актуальная работа как для правоведов, так и для специалистов-практиков в сфере стихийных бедствий и катастроф, чрезвычайных ситуаций.

В целом эта книга представляет собой ценный справочный материал, где каждая глава написана учеными с экспертными знаниями права катастроф, которые делятся с читателем своим профессиональным опытом. В работе в основном дается анализ стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Книга предназначена для широкого круга читателей, включая политиков, практикующих юристов, ученых и студентов правоведов, а также специалистов в сфере государственного управления, экологии, чрезвычайных ситуаций.