

Е.А. Токарева

**ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ПОСЛЕДСТВИЙ  
ПРИРОДНЫХ КАТАСТРОФ  
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**  
ПОД РЕД. Л.И. ЦВЕТКОВОЙ

Москва 2015  
АНКИМ®

**УДК 368.8:502**  
**ББК 65.261:20.1**  
**T51**

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор Р.Т. Юлдашев  
доктор экономических наук, профессор Н.Г. Адамчук

**T51 Токарева Е.А.**

Организация финансирования последствий природных катастроф в зарубежных странах / под ред. Л. И. Цветковой. — М. : Анкил, 2015.

ISBN 978-5-86476-443-5

ISBN 978-5-86476-443-5

© Токарева Е.А., 2015

© Оформление. ООО «Анкил», 2015

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение .....                                                                                   | 4  |
| Глава 1. Система представлений о природных<br>катастрофах .....                                  | 5  |
| Глава 2. Формы организации защиты от природных<br>катастроф .....                                | 26 |
| Глава 3. Международное сотрудничество<br>для борьбы с последствиями природных<br>катастроф ..... | 50 |
| Заключение .....                                                                                 | 73 |

## Введение

До середины XX в. даже в самых развитых странах мира финансирование последствий природных катастроф было делом самих пострадавших. Однако со временем в условиях объективности характера и сокрушительности природных сил в разных странах мира был осуществлен оригинальный подход к защите от природных катастроф, в том числе в рамках международного сотрудничества. Написание данного научного труда обуславливается ростом количества и губительности последствий природных катастроф по всему миру, что ставит на повестку дня обеспечение наивысшей эффективности механизма их финансирования.

Данная книга является попыткой исследования наиболее яркого опыта организации государственного финансирования и страхования на случай природных катастроф, их эволюции в зарубежных странах. На страницах данной книги вы узнаете, что такое природные катастрофы и какие последствия они имеют, познакомитесь с историей поиска эффективной степени участия государства и альтернативных механизмов, прежде всего страхования, в финансировании ущерба от природных катастроф, а также с основами международного сотрудничества для защиты от них.

# Глава 1. Система представлений о природных катастрофах

Под природной катастрофой понимается потеря устойчивости природной, природно-антропогенной или антропогенной системы, происходящая в результате изменения ее характеристик в связи с быстрыми и интенсивными проявлениями тех или иных природных процессов. В системе происходят быстрые, часто непредсказуемые преобразования ее структуры и функций, в результате которых она может потерять управляемость, деградировать и разрушиться<sup>1</sup>. Катастрофа будет считаться природной, если основной причиной является природный фактор, т. е. геофизические (землетрясение, извержение вулкана, движение сухих масс), метеорологические (шторма), гидрологические (наводнение, движение влажных масс), климатологические (экстремальные температуры, засуха, природные пожары), внеземные (метеориты, астероиды, космическая погода) или биологические явления (эпидемии, заражение насекомыми-вредителями, стихийное массовое движение животных)<sup>2</sup>.

В случае природных катастроф среди их причин наряду с основным — природным фактором — могут быть такие побочные природно-антропогенные или антропогенные факторы, как нерациональное расселение и размещение объектов хозяйственной деятельности, отсутствие или плохое состояние защитных инженерных сооружений, недостаточная эффективность систем мониторинга природной среды, прогнозирования природных процессов, снижения накапливающегося угрожающего потенциала некоторых опасных природных явлений, профилактики мероприятий в области инфекционной безопасности, а также антропогенная деятельность, усугубляющая негативные последствия природных бедствий<sup>3</sup>.

Природные катастрофы отличаются от двух других видов природных бедствий — неблагоприятных природных явлений и сти-

<sup>1</sup> См.: Актуальные проблемы гражданской защиты : материалы одиннадцатой Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (18–20 апреля 2006 г.) / МЧС России. Н. Новгород : Вектор-ТиС, 2006. С. 29.

<sup>2</sup> См.: The Need For Data: Natural Disasters And The Challenges Of Database Management / A. Wirtz etc. // Natural Hazards. August 2012. P. 7.

<sup>3</sup> См.: Акимов, В. А. Катастрофы и безопасность / В. А. Акимов, В. А. Владимиров, В. И. Измалков ; МЧС России. М. : Деловой экспресс, 2006. С. 17.

хийных бедствий — своими масштабами и интенсивностью. Так, под неблагоприятными природными явлениями понимаются стихийные события природного происхождения со сравнительно небольшими отклонениями состояния природной среды от нормального диапазона природных условий, оптимальных для жизни человека и его хозяйственной деятельности. Стихийными бедствиями называются разрушительные природные или природно-антропогенные явления или процессы значительного масштаба, в результате которых может возникнуть или возникнуть угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и компонентов окружающей природной среды<sup>4</sup>. К категории неблагоприятных природных явлений и стихийных бедствий относят природные бедствия, нанешие ущерб в размере менее 1 млрд долл. и приведшие к гибели менее 1 тыс. человек.

Последствия природных катастроф объединяют все виды изменений в социально-экономической, политической и прочих сферах жизнедеятельности личности, общества и государства, которые инициируются или усиливаются произошедшей природной катастрофой<sup>5</sup>. К числу последствий природных катастроф относят потери свыше 1 тыс. человек погибших и (или) ущерб выше 1 млрд долл., которые негативным образом влияют на население, инфраструктуру, окружающую среду, экономику, моральный настрой нации, выполнение государством своих функций. Под потерями понимаются человеческие жертвы природных катастроф, под ущербом — материальный и финансовый урон, нанесенный в процессе природной катастрофы домашним хозяйствам, бизнесу, государству, международному сообществу.

Ущерб разделяют на прямой и косвенный. Прямой ущерб обусловлен поражающими воздействиями, приводящими к разрушениям, повреждениям, утрате имущества, нанесению вреда природной среде. Косвенный ущерб возникает из-за остановки хозяйственной деятельности, упущенной выгоды, необходимости дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам.

<sup>4</sup> См.: Экономические механизмы управления рисками чрезвычайных ситуаций / МЧС России. М. : ИПП «Куна», 2004. С. 34.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 206.

Для целей настоящего исследования выделим категорию имущественного ущерба, которая представляет собой ущерб без учета дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам. Разделение ущерба на категории имущественного ущерба и дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам связано с тем, что последние могут составлять значительную, а в отдельных случаях и большую часть ущерба от природных катастроф.

Природные катастрофы по губительности последствий могут быть планетарными, глобальными, национальными и региональными<sup>6</sup>. Планетарные природные катастрофы угрожают физическому благополучию человечества и могут привести к гибели жизни на Земле.

Под глобальными природными катастрофами понимаются природные бедствия, ущерб от которых превышает 100 млрд долл. и (или) число погибших в результате которых составляет более 100 тыс. человек<sup>7</sup>. Примерами глобальных природных катастроф являются ураган «Катрина» в США в августе 2005 г. (ущерб около 225 млрд долл., погибли около 1100 человек), Великое восточно-японское землетрясение в марте 2011 г. (ущерб около 225 млрд долл., погибли 20 тыс. человек), землетрясение на Гаити 2010 г. (ущерб 8 млрд долл., погибли около 220 тыс. человек).

В результате национальных природных катастроф ущерб варьируется от 10 до 100 млрд долл. и (или) число погибших составляет от 10 до 100 тыс. человек. Примерами национальных природных катастроф служат ураган «Эндрю» в США в 1992 г. (ущерб 26,5 млрд долл., погибли около 65 человек), землетрясение в Пакистане в 2005 г. (ущерб 5 млрд долл., погибли около 80 тыс. человек), землетрясение в Чили в 2010 г. (ущерб 30 млрд долл., погибли 560 человек).

Под природными катастрофами регионального масштаба понимаются природные бедствия, ущерб от которых составляет от 1 до 10 млрд долл. и (или) число погибших находится в диапазоне от 1 до 10 тыс. человек. Примерами природных катастроф регионального масштаба являются лесные пожары в Австралии в феврале 2009 г. (ущерб

<sup>6</sup> См.: Акимов, В. А. Катастрофы и безопасность / В. А. Акимов, В. А. Владимиров, В. И. Измалков ; МЧС России. М. : Деловой экспресс, 2006. С. 15.

<sup>7</sup> См.: Там же.

около 3 млрд долл., погибли около 180 человек), ураган «Митч» в Никарагуа в 1998 г. (ущерб 1 млрд долл., погибли 3332 человека)<sup>8</sup>.

В случае природных катастроф возникает чрезвычайная ситуация. Следует отметить, что чрезвычайная ситуация — это обстановка, поэтому она не вводится по определенной правовой процедуре, а возникает, если произошли авария, природное бедствие или иное действие, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей<sup>9</sup>.

В случае чрезвычайной ситуации по причине природных катастроф в той или иной стране в соответствии с ее чрезвычайным законодательством может быть введен чрезвычайный правовой режим. Это особый распорядок существования и деятельности государственных и общественных органов и структур, допускающий возможность ограничения некоторых конституционных прав и свобод граждан, прав организаций, а также возложения на них дополнительных обязанностей; посредством правового регулирования устанавливается государством в связи с возникновением угрозы его целостности, жизни и безопасности проживающих на его территории людей и для целей защиты от таковой<sup>10</sup>.

Чаще всего в случае природных катастроф может быть введено чрезвычайное положение (как это имеет место в Великобритании, США, Франции, Германии, Испании, Никарагуа, Судане, Сенегале, Египте, Кении, Заире, Замбии)<sup>11</sup>. Однако в ряде стран возможность введения чрезвычайного правового режима в случае природных катастроф не предусмотрена. Например, в Великобритании введение чрезвычайного положения по причине природных катастроф стало возможно начиная с 1964 г., когда были внесены изменения в Закон о чрезвычайных полномочиях 1920 г. в части оснований для издания прокламации о чрезвычайном положении<sup>12</sup>. В то же время, как ре-

<sup>8</sup> См.: Dayton-Johnson, J. Policy Brief No. 29. Natural Disaster And Vulnerability. Paris : OECD Development Centre, 2006. P. 10.

<sup>9</sup> См.: Акимов, В. А. Катастрофы и безопасность / В. А. Акимов, В. А. Владимиров, В. И. Измалков ; МЧС России. М. : Деловой экспресс, 2006. С. 10.

<sup>10</sup> См.: Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под ред. С. П. Щерба. М. : Юрлитинформ, 2006. С. 157.

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 41.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 59–60.

зультат имплементации чрезвычайного законодательства Великобритании 1920 г., чрезвычайное положение по причине природных катастроф не может быть объявлено в бывшей британской колонии — Индии<sup>13</sup>.

В зарубежных странах отмечаются различия по степени детализации чрезвычайного правового режима на конституционном уровне; по обладанию законодательными полномочиями по вопросам чрезвычайного правового режима отдельными территориями государства; по процедуре и основаниям для его введения, продления и прекращения; по последствиям (чрезвычайные меры и временные ограничения, изменение в распределении и осуществлении властных функций, гарантии прав граждан, юридических лиц, ответственность за неисполнение правовых предписаний)<sup>14</sup>.

Практически в каждой стране осуществлен оригинальный подход к нормативно-правовому регулированию тех или иных аспектов чрезвычайного правового режима, что объясняется тем фактом, что процесс его формирования объективно отражает особенности национально-государственного устройства, традиций, исторических и других основополагающих аспектов развития и существования конкретной страны при соблюдении основных норм международного права<sup>15</sup>.

Национальные интересы Великобритании представляют безопасность, процветание, свобода, поддержание привычного образа жизни. В отношении природных катастроф руководство страны видит своей задачей обеспечение устойчивости по отношению к ним, пребывание в состоянии оправиться от сотрясений, поддержание жизненно важных услуг<sup>16</sup>. В Великобритании переход к чрезвычайным методам регулирования и перенос центра тяжести в управлении государством на исполнительную власть достигается посредством делегирования ей чрезвычайных полномочий<sup>17</sup>. Порядок перестройки государственного аппарата в условиях чрезвычайного правового режима, существующий в Великобритании, значительно отличается от

<sup>13</sup> См.: Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под ред. С. П. Шерба. М. : Юрлитинформ, 2006. С. 62.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 19–20, 51, 158.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 51.

<sup>16</sup> См.: Логунов, А. Б. Региональная и национальная безопасность. М. : Вузовский учебник М. : ИНФРА-М, 2014. С. 99.

<sup>17</sup> См.: Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом. С. 117.

порядка, существующего в странах континентальной Европы, где характерно наделение исполнительной власти собственными чрезвычайными правами.

В Германии в условиях чрезвычайного положения возможны радикальные изменения в системе центральных органов государства, включающие устранение парламента и его замещение специальным органом — общим комитетом, сосредоточение всей полноты законодательной, исполнительной власти, карательно-репрессивных функций в руках федерального правительства, упразднение федеральных начал государственного устройства, максимальная централизация и унитаризация управления. При этом в Германии утвердился сложный субъектный состав для объявления чрезвычайного положения. Право объявлять чрезвычайное положение принадлежит федеральному президенту, но ему для этого необходимо одобрение бундесратом предложение федерального правительства, хотя отступления в связи с исключительными обстоятельствами могут иметь место. Интересно отметить, что в Германии, из-за исторической памяти о фашистских злоупотреблениях чрезвычайным режимом, нормы, регулирующие данный режим, были внесены в конституцию и законы лишь в 1968 г.<sup>18</sup>

В США, где сложилась фрагментарная бессистемная организация органов государственного управления, отмечаются стремления к универсальности и аналитическая направленность культуры, регламентация аспектов чрезвычайного правового режима хотя и находит отражение на самом высоком, конституционном уровне, однако ограничивается лишь тезисными положениями. Законодательство США не содержит конкретных критериев оценки оснований для введения чрезвычайного режима, законодательные нормы не отличаются четкостью, что дает возможность весьма широко применять институт чрезвычайного режима в зависимости от пожеланий групп лоббирования и корпораций. В США чрезвычайный режим вводится президентом посредством издания специального акта — прокламации о введении чрезвычайного режима. Прокламация в одобрении или утверждении со стороны Конгресса не нуждается. Формы перестройки государственного аппарата в США меняются в зависимости от характера чрезвычайных обстоя-

<sup>18</sup> См.: Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под ред. С. П. Щерба. М. : Юрлитинформ, 2006. С. 48—49.

ятельств, требующих, например, использования армии и полиции, введения карантина, протекционистских и других чрезвычайных мер<sup>19</sup>.

Точные и конкретные формулировки оснований для введения чрезвычайного положения отсутствуют помимо США и во многих других странах, прежде всего развивающихся, что открывает широкие возможности для злоупотребления властью своими дискреционными полномочиями<sup>20</sup>.

Человечество на всем протяжении своего развития находилось в поиске эффективного механизма финансирования ликвидации и предотвращения природных катастроф. Начиная с эпохи ранних цивилизаций причины происхождения природных катастроф были загадочны, а трудности их рационализации восполнялись воображением и предвидением<sup>21</sup>. Схемы обеспечения безопасности были направлены на реализацию мер по смягчению их последствий: запасались резервы зерна, строились дамбы, создавались денежные резервы. При этом человечество стремилось к осознанию своего места в мире.

С наступлением эпохи Возрождения начало утверждаться потребительское отношение к окружающей среде. В XX в. экспансия человечества в природе продолжала расширяться, и появилось осознание человеческой деятельности как основного побочного фактора, усугубляющего природный фактор в случае природных катастроф<sup>22</sup>. По мере развития цивилизации и технического прогресса появилось осознание необходимости объединенных усилий в области защиты от природных катастроф под эгидой государства.

Исполняя свои институциональные функции, государство приняло на себя роль социального гаранта последней инстанции, обеспечивая экспертизу, надзор, контроль в области защиты населения и территории от природных катастроф, способствовало развитию таких традиционных способов защиты от природных катастроф,

<sup>19</sup> См.: Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под ред. С. П. Щерба. М. : Юрлитинформ, 2006. С. 137.

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 73.

<sup>21</sup> См.: Пригожин, А. И. Феномен катастрофы (дилеммы кризисного управления) // Общественные науки и современность. 1994. № 2. С. 114.

<sup>22</sup> См.: Воробьев, Ю. Л. Основы формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения / Ю. Л. Воробьев, В. А. Пучков, Р. А. Дурнев ; ред. Ю. Л. Воробьев ; МЧС России. М. : Деловой экспресс, 2006. С. 72.

как осуществление превентивных и инженерных мероприятий, создание резервов финансовых и материальных ресурсов на случай природных катастроф. Государственная политика по предупреждению и ликвидации природных катастроф включает соответственно политику по ликвидации последствий природных катастроф и политику по их предупреждению. В рамках политики по ликвидации последствий происходит разработка планов аварийно-спасательных и других неотложных работ. Она направлена на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и возмещение ущерба и материальных потерь субъектам экономики, на локализацию зон природных катастроф. Политика по предупреждению природных катастроф включает разработку различных комплексов мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения природных катастроф, на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и возмещение материальных потерь субъектам экономики в случае их возникновения<sup>23</sup>.

В XX в. и начале XXI в. в силу слабой способности к предвидению и объективности характера и сокрушительности природных сил нельзя обойтись без механизма финансирования последствий природных катастроф и осуществления компенсации. В зависимости от культуры той или иной страны, представляющей собой способ обеспечения, организации и совершенствования жизнедеятельности людей, воспроизводимый сменяющимися поколениями<sup>24</sup>, в ее рамках формируется отношение нации к природным бедствиям, проявляющееся в восприятии и оценке их последствий, способах защиты и средствах их реализации, в использовании различных форм организации покрытия рисков природных катастроф и их сочетаний: государственных фондов или субсидий, страхования (обязательного и добровольного страхования, обществ взаимного

<sup>23</sup> См.: Дзыбов, М. М. Государственное регулирование возмещения экономического ущерба от аварий и катастроф в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2005. С. 54.

<sup>24</sup> См.: Воробьев, Ю. Л. Основы формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения / Ю. Л. Воробьев, В. А. Пучков, Р. А. Дурнев ; ред. Ю. Л. Воробьев ; МЧС России. М. : Деловой экспресс, 2006. С. 28.

страхования (ОБС)), программ взаимодействия страховой отрасли и государства.

Государственные фонды или субсидии в настоящее время играют ведущую роль в обеспечении условий для устойчивого развития общества в условиях противостояния природным катастрофам, так как только государство способно создать структуры, в наибольшей степени соответствующие достижению целей безопасности населения и производства, сформировать и в ограниченные сроки мобилизовать финансовые, материальные резервы, технические и кадровые ресурсы, координировать и интегрировать усилия разных министерств и ведомств, привлекать вооруженные силы<sup>25</sup>.

Как известно, ценности являются основой культуры, в которой устанавливаются общественные нормы. Ценности определяют отношение к справедливости, лояльности, общественным обязательствам, коллективной ответственности. Наряду с ценностями, которые обуславливают высокий уровень защищенности от природных катастроф, такими как коллективизм, честность, доверие, склонность избегать неопределенностей, отсутствие стремления к богатству, в культуре народа могут существовать нормы, ценности, традиции, усугубляющие последствия природных катастроф: низкая трудовая мораль, низкая ценность человеческой жизни, социальная пассивность населения, азарт прогресса, культ потребления<sup>26</sup>.

Одной из наиболее защищенных от природных катастроф стран мира считается Япония. Как видно из табл. 1, составленной крупным ученым в области междисциплинарных исследований рисков чрезвычайных ситуаций д.т.н., проф. А.В. Акимовым в 2006 г., несмотря на значительное превосходство на единицу площади числа природных бедствий, валового национального продукта (ВНП) и плотности населения Японии по сравнению со странами Западной Европы (Германией, Великобританией, Францией) и США, удельные величины ущерба от природных бедствий в Японии значительно ниже.

<sup>25</sup> См.: Дзыбов, М. М. Государственное регулирование возмещения экономического ущерба от аварий и катастроф в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2005. С. 62.

<sup>26</sup> См.: Пригожин, А. И. Феномен катастрофы (дилеммы кризисного управления) // Общественные науки и современность. 1994. № 2. С. 118.

Таблица 1

**Показатели уязвимости от природных бедствий (ПБ)  
развитых стран относительно Японии**

| Страны             | Число<br>ПБ на<br>единицу<br>площади | ВВП на<br>единицу<br>площади | Плотность<br>населения<br>на единицу<br>площади | Ущерб<br>от ПБ на<br>единицу<br>ВВП | Число<br>жертв от<br>ПБ на 1<br>млн чел. | Потери<br>на одно<br>ПБ | Ущерб<br>на<br>одно<br>ПБ |
|--------------------|--------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Япония             | 1,00                                 | 1,00                         | 1,00                                            | 1,00                                | 1,00                                     | 1,0                     | 1,00                      |
| Западная<br>Европа | 0,55                                 | 0,39                         | 0,52                                            | 4,10                                | 1,70                                     | 10,0                    | 20,0                      |
| США                | 0,27                                 | 0,07                         | 0,08                                            | 8,00                                | 7,70                                     | 350,0                   | 420,0                     |

*Источник:* Актуальные проблемы гражданской защиты : материалы одиннадцатой Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (18–20 апреля 2006 г.) / МЧС России. Н. Новгород : Вектор-ТиС, 2006. С. 29.

Важную роль в обеспечении высокого уровня защищенности Японии играют такие фундаментальные ценности, как культура стыда, заключающаяся в понимании целей и благополучия группы как мерила личной совести, стремление к поиску коммуналистического консенсуса как в области государственного управления, так и через непрерывный диалог внутри групп и по иерархической вертикали у представителей бизнеса и домашних хозяйств, отсутствие стремления к богатству, честность, лояльность работников по отношению к руководству, наличие взаимных обязательств наемных работников и руководителей, озабоченность сохранением и поддержанием своей общественной и национальной культуры, что способствует формированию атмосферы доверия в японском обществе и культуры безопасности жизнедеятельности в условиях высокой подверженности Японии рискам природных катастроф. Эти ценности совместного общежития предполагают также совместное участие в мероприятиях по предупреждению возможных последствий бедствий.

Интересно, что страхование коммерческого имущества от рисков природных катастроф среди японских компаний не распростра-

нено<sup>27</sup>. Страхование жилой недвижимости от рисков землетрясений появилось в Японии после землетрясения в провинции Ниигата в 1964 г. Уровень проникновения данного страхования долгое время не превышал 10%, однако после землетрясения в Кобе в 1995 г., когда имущественный ущерб превысил 105 млрд долл.<sup>28</sup>, а застрахованный ущерб составил лишь 3 млрд долл.<sup>29</sup>, спрос на данный вид страхования стал увеличиваться. В 2011 г. уровень проникновения страхования рисков землетрясений в зависимости от территории Японии варьировался от 15 до 50%<sup>30</sup>.

Можно предположить, что относительно низкий уровень проникновения страхования рисков природных катастроф в Японии связан с предпочтением японцами традиционных способов защиты, например проведения превентивных и инженерных мероприятий, создания резервов финансовых и материальных ресурсов, а также с высокой степенью вовлеченности государства в финансирование последствий природных катастроф.

Так, осознавая свою высокую подверженность рискам природных катастроф, правительство Японии закладывало в бюджет на превентивные меры 45 млрд долл. ежегодно с 1994 по 2005 г.<sup>31</sup> А на финансирование последствий землетрясения в Кобе правительство выделило 170 млрд долл., в том числе 58 млрд долл. было направлено на восстановление инфраструктуры<sup>32</sup>.

На рубеже XX и XXI вв. наблюдаются процессы трансформации фундаментальных ценностей, транснационализации мировой экономики, поощрения индивидуалистских ценностей и идей либерализма в большинстве стран мира. В последнее время правительство и деловые круги Японии пытаются ослабить воздействие коммуналистической культуры, поддерживая отдельные индивидуалистские ценности. Сочетания коммунизма с индивидуализмом не приводят к

<sup>27</sup> См.: Reinsurance Implications Of The Japanese Earthquake / Stroock & Stroock & Lavan LLP // Stroock Special Bulletin. July 21, 2011. P. 2.

<sup>28</sup> См.: Phaup, M. Budgeting For Disasters: Focusing On The Good Times / M. Phaup, C. Kirschner // OECD Journal On Budgeting. 2010. Vol. 1. P. 3.

<sup>29</sup> См.: OECD Studies in Risk Management. Japan. Earthquakes / OECD. Paris : OECD Publishing, 2006. P. 16.

<sup>30</sup> См.: Reinsurance Implications Of The Japanese Earthquake. P. 1.

<sup>31</sup> См.: Phaup, M. Op. cit. P. 14.

<sup>32</sup> См.: OECD Studies in Risk Management. Japan. Earthquakes. P. 18, 33–34.

желаемым результатам<sup>33</sup>. С данной тенденцией можно связать некое снижение эффективности государственной политики в области предотвращения и ликвидации последствий природных катастроф, что привело к трагическим последствиям Великого восточно-японского землетрясения в марте 2011 г.

История поиска эффективной степени участия государства в финансировании ущерба от природных катастроф, в защите и спасении населения, объектов инфраструктуры и экономики насчитывает несколько столетий. В США и Великобритании, где с конца XVIII в. господствовал принцип минимального вмешательства государства в экономику *laissez-faire*, до середины XX в. финансирование последствий природных катастроф было делом самих пострадавших.

И если в Великобритании начиная с 1960-х гг. начала складываться система обязательного коммерческого страхования рисков природных катастроф и государство фактически освободило себя от роли гаранта последней инстанции, то в США, с одной стороны, значимые позиции имеет коммерческое страхование рисков природных катастроф, а с другой стороны, на протяжении XX в. прослеживается четкая тенденция усиления роли социальной направленности деятельности государства в области финансирования последствий природных катастроф.

В США в начале XX в. считалось, что компенсации убытков от природных катастроф со стороны государства подрывают устои страны, где сильны традиции индивидуализма и дух первопроходцев, поэтому они осуществлялись лишь в исключительных случаях. В США в числе главных институтов исторически находятся частная собственность и корпорации, поэтому финансирование рисков природных катастроф, в частности ураганных ветров и землетрясений, было поставлено на коммерческую основу. Например, страхование рисков землетрясений осуществляется в США с 1916 г.<sup>34</sup> При этом следует отметить, что интерес субъектов экономики к страхованию рисков природных катастроф долгое время оставался на очень низком уровне, а некоторые виды рисков, в частности риски наводнений, в рамках коммерческого страхования не покрывались.

<sup>33</sup> См.: Роузфилд, С. Сравнительная экономика стран мира. Культура, богатство и власть в XXI веке. М.: МГИМО (У) : РОССПЭН, 2004. С. 208.

<sup>34</sup> См.: Steinberg, T. Acts Of God. The Unnatural History Of Natural Disaster In America. Oxford : Oxford University Press, 2000. P. 37.

В 1927 г. в результате крупного наводнения на реке Миссисипи был нанесен ущерб в размере 300 млн долл., что соответствует 3 млрд долл. в ценах 1993 г., при этом за счет средств федерального бюджета было покрыто 3,3% ущерба<sup>35</sup>. Крупные наводнения (в том числе связанные с ураганами) происходили в США в 1955, 1964, 1972, 1993 гг. При этом государство стало брать на себя все большую ответственность в отношении ликвидации и предотвращения последствий природных катастроф, что отражено в табл. 2. Так, объем средств федерального бюджета, выделенных на цели ликвидации последствий наводнений, вырос с 3,3% от ущерба в 1927 г. до 48,3% в 1972 г. и 52,5% в 1993 г. Трансформация роли правительства США от приверженца принципа *laissez-faire* в финансировании последствий природных катастроф к адепту принципов социальной направленности деятельности государства в значительной степени связана с результатами переосмысления ценностей обществом данной страны в свете итогов Великой депрессии и Второй мировой войны.

Таблица 2

**Использование средств федерального бюджета в финансировании последствий крупных наводнений в США в XX в.**

| Год наводнения | Ущерб от наводнения, в млн долл. в ценах 1993 г. | Объем средств федерального бюджета, выделенных на цели ликвидации последствий наводнений |                             |
|----------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
|                |                                                  | в % от ущерба                                                                            | в млн долл. в ценах 1993 г. |
| 1927           | 2879                                             | 3,3                                                                                      | 95                          |
| 1955           | 6468                                             | 6,2                                                                                      | 401                         |
| 1964           | 6297                                             | 12,8                                                                                     | 806                         |
| 1972           | 7246                                             | 48,3                                                                                     | 3500                        |
| 1993           | 12 678                                           | 52,5                                                                                     | 6656                        |

*Источник:* The Financing of Catastrophe Risk / ed. K. A. Froot. Chicago : University of Chicago Press, 1999. P. 328–329.

В связи с увеличением нагрузки на федеральный бюджет после наводнений, в середине 1960-х гг. в США начался поиск альтернативных механизмов финансирования рисков наводнений. В 1968 г. в США был

<sup>35</sup> См.: The Financing of Catastrophe Risk / ed. K. A. Froot. Chicago : University of Chicago Press, 1999. P. 308, 328.

принят закон, предусматривающий создание «Национальной программы страхования рисков наводнений» (National Flood Insurance Program – NFIP). Функции страховщика выполняло специализированное федеральное подразделение Федеральная администрация страхования (Federal Insurance Administration – FIA), с 1979 г. – Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями (Federal Emergency Management Agency – FEMA), в состав которого вошла Федеральная администрация страхования<sup>36</sup>. С 2003 г. Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями стало структурой в составе Министерства внутренней безопасности США. Коммерческие страховщики выступают агентами федерального страховщика и предлагают данный вид страхования на территории сообществ, которые стали участниками программы и взяли на себя обязательство управлять развитием своей территории с учетом рисков наводнений<sup>37</sup>.

В 1970-е гг. популярность страхования рисков наводнений была чрезвычайно низкой. Так, в результате наводнения, связанного с ураганом 1972 г., нанесшего ущерб в размере 7 млрд долл., из застрахованного ущерба в размере 350 млн долл. практически все выплаты были осуществлены по линии страхования рисков ураганного ветра, а ущерб от наводнений остался непокрытым страхованием<sup>38</sup>. И даже через 20 лет, в 1993 г., когда произошло наводнение, нанесшее ущерб в размере 18 млрд долл. в ценах 2008 г., выплаты по линии «Национальной программы страхования рисков наводнений» составили 273 млн долл.<sup>39</sup>

В 1970–1980-х гг. застрахованный ущерб от природных катастроф равнялся 3–4 млрд долл. в год<sup>40</sup>. Однако до 1989 г. размер застрахованного ущерба от одного события не превышал 1 млрд долл.<sup>41</sup> Первой

<sup>36</sup> См.: National Flood Insurance Program. Mandatory Purchase Of Flood Insurance Guidelines. Washington, DC : FEMA, 2007. Appendix 1.1.

<sup>37</sup> См.: Токарева, Е. А. Практика страхования рисков природных катастроф в США // Международная жизнь. 2014. № 2. С. 151–162.

<sup>38</sup> См.: Managing Flood Losses: An International Review Of Mitigation And Financing Techniques – Part II // CPCU JOURNAL. Fall 2001. P. 149.

<sup>39</sup> См.: King, R. O. Midwest Flooding Disaster: Rethinking Federal Flood Insurance? Washington, DC : Congressional Research Service, 2008. P. CRS-9.

<sup>40</sup> См.: Kunreuther, H. Catastrophe Insurance. Challenges For The U.S. And Asia / 1st International Conference On Asian Catastrophe Insurance Innovation And Management (Kyoto, 3–4 December, 2007). Kyoto : Kyoto University, 2007. P. 3.

<sup>41</sup> См.: The Financing of Catastrophe Risk / ed. K. A. Froot. Chicago : University of Chicago Press, 1999. P. 337.

природной катастрофой, застрахованный ущерб по которой превысил 1 млрд долл. и составил 4 млрд долл., является ураган «Хьюго» в США в августе 1989 г.<sup>42</sup> А в результате урагана «Эндрю» 1992 г., нанесшего ущерб в размере 26,5 млрд долл., объем застрахованного ущерба составил 15,5 млрд долл., или 58% от ущерба. При этом страховые выплаты в рамках «Национальной программы страхования рисков наводнений» составили 169 млн долл.<sup>43</sup> Сумма застрахованного ущерба от урагана «Эндрю» в полтора раза превысила объем собранных за предыдущие 22 года премий страховщиков, занимающихся страхованием иным, чем страхование жизни, в штате Флорида.

Что касается рисков землетрясений, то до середины 1980-х гг. оно не было широко распространено. Спрос на данный вид страхования стал постепенно возрастать только после нескольких землетрясений в штате Калифорния и после введения государством требования к страховщикам предлагать покрытие рисков землетрясений в качестве дополнительного покрытия по имущественному страхованию. На конец 1993 г. около 30% полисов имущественного страхования включали дополнительное покрытие рисков землетрясений<sup>44</sup>. Произошедшее в январе 1994 г. крупное землетрясение Норсридж поставило под вопрос способность страховщиков выполнять свои обязательства по договорам страхования рисков землетрясений. В результате этого землетрясения сумма застрахованного ущерба в размере 12,5 млрд долл. в три раза превысила объем собранных за предыдущие 25 лет премий страховщиков, занимающихся страхованием рисков землетрясений. Ущерб от землетрясения Норсридж составил почти 50 млрд долл., из него прямой ущерб равнялся 41,8 млрд долл., косвенный ущерб — 7,7 млрд долл.<sup>45</sup> Помощь федерального правительства составила 13 млрд долл.<sup>46</sup>

Огромные убытки, понесенные страховщиками в связи с ураганом «Эндрю» и землетрясением Норсридж, привели к отказу большин-

<sup>42</sup> См.: The Financing of Catastrophe Risk / ed. K. A. Froot. Chicago : University of Chicago Press, 1999. P. 337.

<sup>43</sup> См.: Hurricane Sandy Rebuilding Strategy. Washington, DC : U.S. Department Of Housing And Urban Development, 2013. P. 29.

<sup>44</sup> См.: Catastrophe Exposures And Insurance Industry Catastrophe Management Practices / American Academy Of Actuaries Catastrophe Management Work Group. Washington, DC: American Academy Of Actuaries, 2001. Appendix A-3.

<sup>45</sup> См.: OECD Studies in Risk Management. Japan. Earthquakes / OECD. Paris : OECD Publishing, 2006.

<sup>46</sup> См.: Ibid.

ства страховых компаний штатов осуществлять страхование рисков природных катастроф. Для восстановления рынка страхования рисков природных катастроф правительства отдельных штатов, в высокой степени подверженных ураганам или землетрясениям, инициировали принятие программ справедливого доступа к данному виду страхования, создание специальных фондов страхования рисков природных катастроф: «Пул страхования рисков землетрясений в Калифорнии» (California Earthquake Authority – CEA) в штате Калифорния в 1996 г., «Фонд катастроф штата Флорида на случай ураганов» (Florida Hurricane Catastrophe Fund – FHCF) в 1992 г., «Гавайский фонд помощи на случай ураганов ветров» (Hawaii Hurricane Relief Fund – HHRF) на Гавайских островах в 1993 г. Кроме того, во всех штатах США действуют гарантийные фонды на случай банкротств страховщиков, связанных с огромными выплатами по рискам природных катастроф. При этом за государством не закреплены обязательства по финансированию деятельности данных гарантийных фондов.

Следует отметить, что «Национальная программа страхования рисков наводнений» является единственной в США программой страхования рисков природных катастроф, проводимой федеральным правительством. Однако многомиллиардные выплаты по «Национальной программе страхования рисков наводнений», которые имели место после урагана «Катрина» в 2005 г. и урагана «Сэнди» в 2012 г., привели к образованию солидной задолженности программы и поставили условия страхования рисков наводнений в США перед необходимостью критического пересмотра.

В Великобритании государство исторически практически не участвовало в финансировании последствий природных катастроф. Однако и страховые компании до середины XX в. обычно исключали риски природных катастроф из покрытия по имущественному страхованию, а если они и предлагали данный вид страхования, то взимали очень высокую премию за него. Таким образом, финансирование последствий природных катастроф отдавалось на откуп пострадавших и благотворительной помощи. Именно такая модель финансирования продолжала иметь место в 1953 г., когда произошло наводнение, причинившее ущерб в размере 5 млрд фунтов стерлингов в ценах 2005 г.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> См.: Crichton, D. Flood Risk & Insurance In England And Wales: Are There Lessons To Be Learned From Scotland? London: Benfield Hazard Research Centre Of University College London, 2005. P. 17.

После вышеназванного наводнения потребность в систематизированном подходе к финансированию последствий наводнений в Великобритании стала все более очевидной. В начале 1960-х гг. в Великобритании начала формироваться система обязательного коммерческого страхования рисков природных катастроф в рамках так называемого Джентльменского соглашения (Gentlemen's Agreement), которое предусматривает разделение полномочий между государством и страховщиками. Согласно данному негласному соглашению государство взяло на себя обеспечение комплексной защиты от природных катастроф, а страховщики взяли на себя обязательство предлагать страховое покрытие данных рисков, причем премия не должна была превышать 0,5% от страховой суммы<sup>48</sup>.

Страховщики приняли участие в данном соглашении из-за боязни потерять рынок страхования рисков природных катастроф в результате его возможной национализации. Для государства выгодами являлись возможности передачи управления рисками наводнений страховым компаниям и снятия с себя ответственности по исполнению роли страховщика последней инстанции. Данное соглашение носит неформальный характер, так как, с одной стороны, обе стороны опасались связывать себя обязательствами в вопросах финансирования последствий наводнений, а с другой стороны, были уверены друг в друге<sup>49</sup>. При этом была сделана оговорка, что в случае исключительных обстоятельств, например, при продолжительных и регулярных наводнениях, условия участия страховщиков в данном соглашении могут быть изменены.

За время существования системы обязательного коммерческого страхования рисков наводнений в Великобритании проникновение данного вида страхования значительно выросло: с 10% среди домашних хозяйств и 50% среди отдельных представителей бизнеса в 1960 г. до 95% в начале 2000-х гг.<sup>50</sup> Так, в результате наводнения в Великобритании в 2006 г. имущественный ущерб достиг 4 млрд

<sup>48</sup> См.: Huber, M. Reforming the UK Flood Insurance Regime. The Breakdown Of A Gentlemen's Agreement. ESRS Centre For Analysis Of Risk And Regulation. Discussion Paper No. 18. January 2004. London : The London School Of Economics And Political Science, 2004. P. 4.

<sup>49</sup> См.: Ibid. P. 5.

<sup>50</sup> См.: Hall, A. A. Unique Agreement – A Historical Perspective On The Creation And Breakdown Of The “Gentleman's Agreement” For Flood Insurance In The UK: A Dissertation Submitted To The University of Manchester For The Degree Of

фунтов стерлингов, из них объем застрахованного ущерба составил 3 млрд долл.<sup>51</sup>

Однако в результате участвовавших больших выплат по страхованию рисков наводнений система, основанная на «Джентльменском соглашении», в начале XXI в. нуждается в реформировании. В 2003 г. в результате переговоров страховой отрасли и государства было принято решение о том, что до окончания детальной разработки новой системы страховщики продолжают предлагать страхование рисков наводнений, при этом ограничения на размер страховой премии отменяются<sup>52</sup>.

Великобритания является частью Западной Европы и разделяет с Германией, Францией и другими западноевропейскими государствами такие общие ценности, как культуру вины, утверждающую приоритет личных интересов в контексте всеобщих принципов справедливости и несправедливости, и корпоративизм, представляющий собой набор инструментов и отношений, позволяющий гражданам стремиться к достижению личных целей при условии подчинения контролю со стороны коллектива и выполнения своих обязательств перед ним<sup>53</sup>. Кроме того, традиции уважения государственной власти в странах Европы позволяют элитам данных стран облагать население гораздо более высокими налогами, чем в США, в процессе возмещения ущерба от природных катастроф отдавать предпочтение интересам отдельных групп и секторам экономики, а также вмешиваться в функционирование рыночных механизмов.

Однако различные пути эволюции роли государства в финансировании последствий природных катастроф в странах Западной Европы объясняются разными подходами к разрешению имеющихся в них противоречий между гуманизмом, социалистическим коллективизмом, существованием аристократической элиты. Так,

---

Research Methods In The History Of Science, Technology and Medicine, Msc In The Faculty Of Life Sciences. 2009. P. 31, 48.

<sup>51</sup> См.: Gibson, A. D. Landslide Management In The UK — The Problem Of Managing Hazards In A 'Low-Risk' Environment / A. D. Gibson etc. // Landslides. October 2013. Vol. 10, Issue 5. P. 599.

<sup>52</sup> См.: Social Justice And The Future Of Flood Insurance. Viewpoint. Informing Debate. March 2012 / Joseph Rowntree Foundation. York : Joseph Rowntree Foundation, 2012. P. 4.

<sup>53</sup> См.: Роузфилд, С. Сравнительная экономика стран мира. Культура, богатство и власть в XXI веке. М. : МГИМО (У) : РОССПЭН, 2004. С. 191–192.

уклонение государства от исполнения роли гаранта последней инстанции после природных катастроф и бурное развитие обязательного коммерческого страхования рисков природных катастроф в Великобритании после 1960-х гг. объясняется сильной конкурентной рыночной основой с частной собственностью в данной стране.

Во Франции имеются глубокие традиции гуманизма и национальной солидарности. Так, в исторических заметках с восторгом говорится о невероятно высоком уровне единения нации, об обострении чувства национальной солидарности и взаимопомощи, которые продемонстрировали французы в 1910 г., когда в Париже произошло наводнение, нанесшее ущерб в размере 53 млрд долл. в ценах 2010 г.<sup>54</sup> Традиции взаимопомощи во Франции нашли свое отражение в принятой в 1982 г. национальной системе взаимодействия государства и страховой отрасли в области финансирования рисков природных катастроф, получившей название «Гарантии на случай природных катастроф» (Cat. Nat. Guaranty). Данная система основывается на концепции всеобщего охвата страхованием рисков природных катастроф, единстве страхового тарифа как отражении принципа национальной солидарности, поддержке системы со стороны государства, прежде всего посредством предоставления страховым компаниям перестраховочного покрытия через перестраховщика «Caisse Centrale de Reassurance» (CCR), имеющего неограниченный лимит государственных гарантий.

В Германии в XX в. не сложилось ни системы государственных гарантий возмещения вреда пострадавшим от природных бедствий, ни системы взаимодействия государства и страховой отрасли в области финансирования рисков природных катастроф. Так, в 1984 г., когда в немецком городе Мюнхен произошла буря с градом, причинившая ущерб в размере 1,5 млрд евро, за счет государства были осуществлены дополнительные затраты на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам, однако помощь незастрахованным жертвам данного события не предусматривалась. Предполагалось, что субъекты экономики в силах защитить свои имущественные

<sup>54</sup> См.: Keeling, S. *Recovery After Disasters: New Orleans, Paris, And Memphis* / S. Keeling, A. Carden // *Studies In Emergent Order*. 2011. Vol. 4. P. 35.

интересы в рамках страхования рисков природных катастроф, выплаты по которому тогда составили 750 млн евро<sup>55</sup>.

Следует отметить, что в Германии, как и во Франции, существуют сильные традиции солидарности. Поэтому в Германии в случае природных катастроф допускается возможность создания чрезвычайных компенсационных фондов за счет государства<sup>56</sup>. Так, когда в Германии в 2002 г. произошло наводнение, нанесшее ущерб в размере 15 млрд евро<sup>57</sup>, выплаты по страхованию рисков природных катастроф составили 1,8 млрд евро<sup>58</sup>, незастрахованным жертвам наводнения государство произвело компенсации имущественного ущерба в размере 7 млрд евро<sup>59</sup>.

В ряде стран Европы в XX в. государство оставило при себе обязанность финансирования политики предотвращения и ликвидации природных катастроф за счет бюджета, не прибегая к возможностям страхования. Например, в Нидерландах и Дании страховые компании отказались от участия в финансировании последствий природных катастроф еще в середине XX в. и в настоящее время играют минимальную роль в обеспечении покрытия рисков природных катастроф<sup>60</sup>. Так, когда ущерб от наводнения в Нидерландах в январе 1995 г. составил 1,2 млрд долл., страховые выплаты практически

<sup>55</sup> См.: The World Catastrophe Reinsurance Market. Steep Peaks Overshadow Plateaus. New York : Guy Carpenter, 2006. P. 54.

<sup>56</sup> См.: Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity Of Systems / Consorcio de Compensacion de Seguros. Madrid : Sociedad Anonima de Fotocomposicion, 2008. P. 73.

<sup>57</sup> См.: The World Catastrophe Reinsurance Market. P. 54.

<sup>58</sup> См.: Erste Schadenbilanz: Hochwasser 2013 verursacht 180.000 versicherte Schäden in Höhe von fast 2 Milliarden Euro [Electronic resource] // Die Deutschen Versicherer. Pressemitteilung der Versicherungswirtschaft. 02.07.2013. S. 1. URL: <http://www.gdv.de/2013/07/hochwasser-2013-verursacht-180-000-versicherte-schaeden-in-hoehe-von-fast-2-milliarden-euro/> (date access: 06.11.2014).

<sup>59</sup> См.: Van den Bergh, R. Compulsory Insurance Of Loss To Property Caused By Natural Disasters: Competition Or Solidarity? / R. Van den Bergh, M. Faure // World Competition. 2006. 29 (10). P. 29.

<sup>60</sup> См.: Seifert, I. Influence Of Flood Risk Characteristics On Flood Insurance Demand: A Comparison Between Germany And The Netherlands / I. Seifert, W. J. W. Botzen, H. Kreibich, J. C. J. H. Aerts // Natural Hazards and Earth System Sciences. 2013. No. 13. P. 1694.

не производились, за счет государства было профинансировано 250 млн долл.<sup>61</sup>

Человечество на всем протяжении своего развития находилось в поиске эффективного механизма финансирования ликвидации и предотвращения природных катастроф. По мере развития цивилизации защита национальной территории и населения от природных катастроф стала неотъемлемой частью институциональных функций государства.

Государственные фонды в настоящее время играют ведущую роль в обеспечении условий для устойчивого развития общества, однако особенности их образования и использования, оптимизация их применения в зависимости от развития альтернативных источников компенсации ущерба, прежде всего страхования, обусловлены национальными особенностями государственного устройства, традициями, историческими и другими основополагающими аспектами развития и существования конкретной страны. Таким образом, в условиях объективности характера и сокрушительности природных сил практически в каждой стране осуществлен оригинальный подход к организации финансирования последствий природных катастроф.

---

<sup>61</sup> См.: Managing Flood Losses: An International Review Of Mitigation And Financing Techniques. Part II. P. 10.

## Глава 2. Формы организации защиты от природных катастроф

К основным формам организации защиты от природных катастроф относятся государственное финансирование (государственные фонды или субсидии), страхование, программы взаимодействия страховой отрасли и государства.

В развитых странах на государственные фонды и субсидии приходится около 70% затрат на ликвидацию последствий природных катастроф, на инструменты передачи рисков природных катастроф, прежде всего страхование, — до 30%<sup>62</sup>; в развивающихся странах — 97 и менее 3% соответственно<sup>63</sup>.

В развивающихся и в большинстве наименее развитых странах, где возможности финансирования на случай природных катастроф за счет национальных источников ограничены, а страхование находится в зарождающейся форме и характеризуется небольшими объемами премий и выплат, важное значение приобретает международное сотрудничество, в рамках которого фонды пострадавшего государства пополняются за счет поступления гуманитарной помощи международного сообщества. Использование традиционного страхования в развивающихся странах затруднено существующими в них институциональными и технологическими ограничениями, недостатком знаний и опыта в области передачи рисков, высокими транзакционными издержками.

Распределение долей покрытия имущественного ущерба между государством и страхованием зависит от масштаба природных катастроф. В отдельных развитых странах, где широко распространено страхование рисков природных катастроф, ущерб от региональных природных катастроф в значительной части может быть покрыт за счет страховых премий. Например, в случае зимнего шторма Ксинтия в феврале 2010 г. в Европе, когда имущественный ущерб составил 6,1 млрд долл., а застрахованный ущерб равнялся

<sup>62</sup> См.: A Vision For Managing Natural Disaster Risk. Proposals For Public/Private Stakeholder Solutions / World Economic Forum. Geneva : World Economic Forum, 2011. P. 58.

<sup>63</sup> См.: Управление катастрофическими рисками: приоритет — страхованию. Интервью с д.э.н., проф., руководителем Центра анализа рисков и кризисов Института экономики РАН Порфирьевым Б. Н. // Страховое дело. 2007. № 4. С. 6.

3,1 млрд долл.<sup>64</sup>, доля покрытия ущерба от него за счет страхования превысила 50%.

Однако по мере роста гибельности последствий природных катастроф доля страхового покрытия в финансировании ликвидации их последствий имеет четкую тенденцию к снижению, а доля государства растет. Так, лишь 15% экономического ущерба от Великого восточно-японского землетрясения в марте 2011 г. было покрыто страхованием, а оставшаяся часть практически полностью была профинансирована правительством Японии<sup>65</sup>. Это связано, во-первых, со значительными дополнительными затратами на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам, а во-вторых, с тем, что денежное возмещение по страховым и компенсационным схемам часто оказывается не в состоянии покрыть сколько-нибудь значимую долю имущественного ущерба ввиду:

- его растущих масштабов и необратимости. Большинство исследователей связывают это с ростом численности населения, с увеличением концентрации населения и экономических активов в крупных городах и прибрежных районах, в особенной степени подверженных рискам природных катастроф, а также с возможным изменением климата. Так, за период с 1980 по 2012 г. ущерб от природных катастроф демонстрировал ежегодный прирост в размере 7,8% в год в абсолютных значениях и 1,9% в год, если нивелировать влияние инфляции, роста населения и экономической активности<sup>66</sup>;
- нарастающих мотивов поведения человека, побуждающих его рисковать и пренебрегать традиционными методами и технологиями защиты от рисков природных катастроф.

Что касается значения дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам, то они растут по мере возрастания масштабов катастрофы, а вместе с ними растет и доля государства в финансировании последствий природных катастроф. Так, в случае

<sup>64</sup> См.: Traub, R. K. The Impact Of Catastrophic Events In The Insurance Industry. Hawthorne, NY : Traub, Lieberman, Straus, Shrewsbury, LLP, 2013. P. 4.

<sup>65</sup> См.: Topics Geo. Earthquake, Flood, Nuclear Accident. 2012 Issue. Natural Catastrophes 2011. Analyses, Assessments, Positions / Munich Re. Munich, 2012. P. 16.

<sup>66</sup> См.: Annual Global Climate And Catastrophe Report. Impact Forecasting – 2012 / AON Benfield. Chicago, 2013. P. 4.

такой региональной катастрофы, как лесные пожары в Австралии в феврале 2009 г., из имущественного ущерба от них в размере 3 млрд австралийских долл. 43% (1,3 млрд) было компенсировано за счет страховщиков, 35% ущерба (1,05 млрд) — за счет государства, причем 13% от этой суммы (0,4 млрд) приходилось на фонды государства, сформированные за счет национальных и международных донорских пожертвований, 22% ущерба покрывалось за счет пострадавших или осталось без покрытия<sup>67</sup>. Доля государства значительно увеличится, если учесть его дополнительные затраты на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам в размере 1,4 млрд австралийских долл. Тогда общая сумма ущерба в связи с данным событием составит 4,4 млрд австралийских долл.<sup>68</sup>, доля страховщиков в компенсации общего ущерба снизится до 29,3%, а доля государства возрастет до 55,7%.

В случае крупных национальных и глобальных катастроф дополнительные затраты на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам могут достигать десятков млрд долл. США. Например, в случае урагана «Катрина» в 2005 г. в США дополнительные затраты на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам достигали 75 млрд долл.<sup>69</sup>

Государственное финансирование осуществляется в рамках государственной политики по предупреждению и ликвидации последствий природных катастроф и предусматривает создание условий для определения и заявления объема ущерба, подлежащего возмещению, для создания финансовых средств резервных фондов и материальных средств на ликвидацию последствий природных катастроф и их распределения. Данные функции возлагаются на органы исполнительной власти, выполняющие управленческие функции прогнозирования, директивного руководства, планирования, нормативного

<sup>67</sup> См.: Latham, C. Natural Disasters In Australia: Issues Of Funding And Insurance / C. Latham etc. // 17th General Insurance Seminar (Gold Coast, November 7–10, 2010). Sydney : Institute of Actuaries of Australia, 2010. P. 14.

<sup>68</sup> См.: Bushfire Report Urges More GPS, Better Maps // Landmark. The Official Magazine Of Victoria's Spatial Information Industry. 2010. Issue 38. P. 5.

<sup>69</sup> См.: Liu, A. A Review Of Key Indicators Of Recovery Two Years After Katrina / A. Liu, A. Plyer. Washington, DC : The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, 2007. P. 17.

регулирования, координации, контроля и учета<sup>70</sup>. Согласно исследованию аналитиков Межамериканского банка развития, в целях исполнения политики государства по предупреждению и ликвидации природных катастроф могут функционировать следующие основные структуры<sup>71</sup>.

1. Структура по делам чрезвычайных ситуаций, несущая ответственность за общее планирование и организацию мероприятий по предупреждению и ликвидации природных катастроф, формирование общественного мнения в данной области. В рамках этой структуры осуществляется субординация центральной и местных уровней власти в области оперативных мероприятий по управлению рисками природных катастроф.

В ряде стран структуры по делам чрезвычайных ситуаций входят в состав министерства внутренних дел и занимаются координацией действий по управлению рисками природных катастроф на национальном уровне. Например, в состав Министерства внутренней безопасности в США входит Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями, в Германии – Федеральное ведомство по делам защиты населения и помощи в случае катастроф (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK), в Испании – Центральная дирекция гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (DGPCE). В Великобритании в рамках Министерства внутренних дел вопросами чрезвычайных ситуаций занимается Секретариат по чрезвычайным ситуациям (CCS).

В некоторых странах структуры по делам чрезвычайных ситуаций входят в состав министерства обороны. Например, в Швеции управлением рисками природных катастроф занимается Агентство по делам чрезвычайных ситуаций (Myndigheten för Samhällskydd och Beredskap – MSB), образованное в 2009 г. в результате объединения Агентства по управлению чрезвычайными ситуациями (Krisberedskapsmyndigheten) и Агентства по спасению (Räddningsverket). К главным задачам Агент-

<sup>70</sup> См.: Дзыбов, М. М. Государственное регулирование возмещения экономического ущерба от аварий и катастроф в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2005. С. 162.

<sup>71</sup> См.: Freeman, P. K. Phase I Background Study For The Inter-American Development Bank Regional Policy Dialogue On National Systems For The Comprehensive Management Of Disaster Risk / P. K. Freeman etc. Washington, DC : The Inter-American Development Bank, 2001. P. 40.

ства по делам чрезвычайных ситуаций относятся содействие мерам предотвращения природных катастроф, организация учений, выполнение роли координационного центра.

В то же время в ряде стран не существует ни государственной структуры по чрезвычайным ситуациям, ни структуры по распределению и аудиту использования средств на осуществление мероприятий по ликвидации последствий природных катастроф, как это имеет место во Франции. В этой стране в основе всех действий, предпринимаемых для борьбы с природными катастрофами, лежат специальные решения президента или правительства<sup>72</sup>.

2. Полиция, которая несет ответственность за сохранение правопорядка, защиту жизни и имущества населения страны, как в мирное время, так и в условиях природных катастроф. Полиция координирует поисково-спасательные работы, курирует мероприятия по эвакуации, выполняет стандартные действия и процедуры в отношении погибших.

3. Министерство сельского хозяйства, которое дает оценку ущерба урожаю, проводит консультации по сохранению урожая, поголовья скота, сельскохозяйственного оборудования от воздействия природных катастроф, оказывает консультационную и материальную помощь пострадавшим фермерам, отслеживает риски гибели урожая и динамику цен на продукты питания. По линии министерства сельского хозяйства выделяются значительные суммы на финансирование мероприятий по предотвращению и ликвидации последствий природных катастроф. Например, с 1999 по 2008 г. расходы бюджета США на финансирование последствий природных катастроф в сельском хозяйстве составили 54,4 млрд долл.<sup>73</sup>

4. Служба скорой медицинской помощи, которая максимально мобилизует свои ресурсы для оказания широкомасштабной экстренной медицинской помощи пострадавшим.

5. Генеральная прокуратура, осуществляющая надзор за соблюдением национального законодательства по вопросам, возникающим в связи с природными катастрофами.

---

<sup>72</sup> См.: Archick, K. *European Approaches To Homeland Security And Counterterrorism* / K. Archick etc. Washington, DC : Congressional Research Service, 2006. P. CRS–15.

<sup>73</sup> См.: *Measuring and Managing Federal Financial Risk* / ed. D. Lucas. Chicago : University of Chicago Press, 2007. P. 70.

6. Служба аудита, осуществляющая проверку и ревизию отчетности по расходам, связанным с природными катастрофами.

7. Служба связи, которая обеспечивает передачу предупреждающей информации в круглосуточном формате через каналы средств массовой информации (СМИ), теле- и радиовещания, отвечает за адекватную подачу информации соответствующим сегментам аудитории, способствует формированию общественного мнения в области природных катастроф.

8. Служба гражданской авиации, участвующая в урегулировании происшествий в воздушном пространстве, по возможности предоставляет воздушные суда и средства связи для выполнения операций в условиях природных катастроф.

9. Таможенно-акцизная служба, обеспечивающая доступное поступление на территорию страны гуманитарной помощи.

10. Учреждения образования, в которых принимаются меры для обеспечения безопасности учащихся в условиях природных катастроф, создаются условия для предоставления площадей учебных заведений в качестве временных эвакуационных центров и убежищ. Образовательные программы учебных заведений включают курсы по формированию компетенций в области природных катастроф.

11. Комиссия по вопросам электроснабжения, которая следит за целостностью и работоспособностью электросетей, а в случае перебоев в их работе обеспечивает скорейшее возобновление их функционирования.

12. Комитет по охране окружающей среды, осуществляющий консультации по экологическим вопросам, которые могут оказать влияние на процессы управления рисками природных катастроф.

13. Министерство финансов, которое санкционирует срочное выделение средств на ликвидацию последствий природных катастроф, в сотрудничестве со структурой по делам чрезвычайных ситуаций и другими структурами, ответственными за планирование действий в отношении ликвидации их последствий, изучает потребности национальной экономики в финансировании дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам, а также отвечает за финансирование и использование специальных фондов на случай природных катастроф.

14. Пожарная служба, выполняющая задачи пожаротушения, спасения и прочих соответствующих операций.

15. Министерство иностранных дел, которое отвечает за предложение и получение иностранной помощи в случае природных катастроф, осуществляет ее документальное оформление.

16. Миграционная служба, обеспечивающая допуск на территорию страны сотрудников международных служб помощи.

17. Информационная служба, отвечающая за сотрудничество государственных структур со СМИ и предоставление им подтвержденной информации.

18. Министерство труда, которое оказывает консультационную поддержку по вопросам охраны труда и промышленной безопасности.

19. Министерство землепользования и изучения почв, которое отвечает за предоставление картографической информации, участвует в операциях, где требуются специальные знания в области землепользования, а также определяет районы, пригодные для переселения жертв природных катастроф.

20. Морской флот, который отвечает за передвижение по морю личного состава, материально-технических средств и оборудования, участвующих в ликвидации последствий природных катастроф, взаимодействует с транспортными компаниями по поводу привлечения дополнительных зарубежных и отечественных судов.

21. Министерство здравоохранения, которое отвечает за медицинское обслуживание и последующую госпитализацию пострадавших, предоставляет медикаменты, осуществляет превентивные и профилактические мероприятия в области проверки и контроля за зарождением очагов болезней и их распространением, обеспечивает приемлемые санитарные условия в пострадавших от природных катастроф районах, осуществляет проверку пригодности запасов воды для питьевых целей, координирует деятельность зарубежных медицинских бригад и использование зарубежных медикаментов и медицинского оборудования, проводит медицинское освидетельствование умерших.

Отметим, что системы здравоохранения не только в развивающихся, но также в большинстве развитых странах не предусматривают обязательное возмещение расходов на медицинское обслуживание пострадавшим от природных катастроф. Например, данное обстоятельство актуально для государственных программ Министерства здравоохранения и социального обеспечения США (Health and

Human Services). Медицинская помощь пострадавшим от природных катастроф может быть оказана в рамках частных программ страхования жизни. Тем не менее после урагана «Катрина» в 2005 г. Конгресс США выделил 2,1 млрд долл. на оказание медицинской помощи незастрахованным пострадавшим<sup>74</sup>.

22. Метеорологическая служба, которая занимается мониторингом погодных условий и прогнозированием метеорологических природных катастроф, предоставляет информацию для разработки программ формирования общественного мнения в области природных катастроф, передает метеорологическую информацию посредством СМИ, проводит консультации по вопросам, связанным с метеорологией.

23. Служба планирования развития, которая содействует включению в различные национальные программы отдельных аспектов управления рисками природных катастроф, отвечает за согласованность программ предотвращения природных катастроф и политики национального развития.

24. Министерство природных ресурсов, предоставляющее информацию о возможных предстоящих землетрясениях и извержениях вулканов.

25. Почтовая и телекоммуникационная служба, которая обеспечивает возможности коммуникации в чрезвычайных ситуациях и отвечает за быстрое восстановление функционирования телекоммуникационных сетей.

26. Комиссия по вопросам государственной службы, отвечающая за прием дополнительного количества сотрудников на период чрезвычайных обстоятельств.

27. Коммунальные службы, которые оказывают помощь в оценке ущерба, выполняют расчистку дорог, летных полей, портовых территорий, восстанавливают нерабочие или поврежденные объекты коммунального назначения, разрабатывают и вводят в действие технические требования в части размещения объектов на местности, зонирования, строительных норм.

28. Служба статистики, отвечающая за сбор, сопоставление, публикацию данных о природных катастрофах и их анализ.

<sup>74</sup> См.: Lister, S. A. CRS Report For Congress. The Public Health And Medical Response To Disasters: Federal Authority And Funding. Washington, DC : Congressional Research Service, 2007. P. 2.

29. Органы социальной защиты, которые несут ответственность за выполнение программ помощи в области обеспечения экстренным продовольствием, предоставления одежды, предметов первой необходимости, временного укрытия.

30. Министерство транспорта, которое отслеживает информацию о наличии транспорта, доступного для выполнения задач в рамках операций по предотвращению и ликвидации последствий природных катастроф, а также отвечает за координацию его использования.

31. Неправительственные организации (НПО), которые оказывают экстренную помощь пострадавшим, участвуют в поиске пропавших без вести, проводят учения и разрабатывают обучающие программы по вопросам оказания первой помощи пострадавшим, участвуют в координации усилий неправительственных организаций в области ликвидации последствий природных катастроф.

При ликвидации последствий природных катастроф обычно предполагается активное участие национальных вооруженных сил в ликвидации природных катастроф. Силы и средства министерства обороны привлекаются в основном для выполнения транспортных, инженерных, санитарно-карантинных и других вспомогательных функций. Например, в США в августе 2005 г. в ликвидации последствий урагана «Катрина» были задействованы 43 тыс. военнослужащих национальной гвардии, 17 тыс. военнослужащих регулярных войск, 20 кораблей военно-морских сил, 360 вертолетов и 93 самолета военно-воздушных сил. При этом общие расходы Министерства обороны США превысили 6,5 млрд долл.

Чем более полно осуществляется финансирование затрат на цели обеспечения общественного порядка и безопасности в мирное время, тем больше у страны возможностей осуществлять эффективное финансирование дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам. Во Франции на цели обеспечения общественного порядка и безопасности ежегодно направляется около 1% ВВП, или 20 млрд долл.<sup>75</sup> Бюджет Министерства внутренних дел Испании в 2006 г. составил около 7 млрд долл.<sup>76</sup> В Италии на расходы

---

<sup>75</sup> См.: Archick, K. *European Approaches To Homeland Security And Counterterrorism* / K. Archick etc. Washington, DC : Congressional Research Service, 2006. P. CRS-14 – CRS-15.

<sup>76</sup> См.: Ibid. P. CRS-33.

по обеспечению общественного порядка и безопасности приходится около 34 млрд долл. в год. Большая часть данных средств проходит по линии министерства внутренних дел. Так, в 2006 г. его бюджет равнялся 31 млрд долл., из них 9 млрд долл. было направлено в Департамент общественного порядка и безопасности, около 2 млрд долл. — на деятельность пожарной службы и Департамента гражданской обороны, на гуманитарную помощь<sup>77</sup>. Ежегодный бюджет Федерального министерства внутренних дел Германии составляет более 5 млрд долл., из них на гражданскую оборону направляется около 300 млн долл., при этом финансирование мероприятий гражданской обороны в Германии осуществляется и по линии других федеральных министерств и ведомств, а также на уровне бюджетов федеральных земель<sup>78</sup>.

Размером сумм, направляемых на финансирование последствий природных катастроф, выделяются Япония и США. Так, на ликвидацию последствий урагана «Катрина» в США, имущественный ущерб от которого составил 150 млрд долл., Конгресс США выделил 116 млрд долл., причем 75 млрд долл. от этой суммы были направлены на финансирование дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам, и прежде всего на спасение, а 41 млрд долл. пошли на компенсацию имущественного ущерба<sup>79</sup>.

Согласно данным специалистов Центра Американского прогресса, изучивших расходы бюджета США на предотвращение и ликвидацию последствий природных катастроф по 96 агентствам или программам в рамках 19 федеральных министерств, с 2011 по 2013 г. федеральное правительство США на финансирование восстановления после природных катастроф выделило около 136 млрд долл., а именно 21,4 млрд долл. в 2011 г., 40,7 млрд долл. в 2012 г. и 74,6 млрд долл. в 2013 г.<sup>80</sup> В табл. 3 отражено распределение данных расходов по государственным структурам.

<sup>77</sup> См.: Archick, K. *European Approaches To Homeland Security And Counterterrorism* / K. Archick etc. Washington, DC : Congressional Research Service, 2006. P. CRS-27.

<sup>78</sup> См.: Ibid. P. CRS-22 – CRS-23.

<sup>79</sup> См.: Liu, A. A. *Review Of Key Indicators Of Recovery Two Years After Katrina* / A. Liu, A. Plyer. Washington, DC : The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, 2007. P. 17.

<sup>80</sup> См.: Weiss, D. J. *Disastrous Spending: Federal Disaster-Relief Expenditures Rise Amid More Extreme Weather* / D. J. Weiss, J. Weidman. Washington, DC :

Таблица 3

**Источники финансирования восстановления после природных катастроф  
в США в 2011–2013 гг.**

| <b>Министерство или подразделение</b>                                                                 | <b>Количество осуществ-<br/>ленных программ</b> | <b>Объем финанси-<br/>рования восстановления<br/>после природных ката-<br/>строф, млн долл.</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Министерство сельского хозяйства                                                                      | 19                                              | 36 438                                                                                          |
| Министерство торговли                                                                                 | 3                                               | 455                                                                                             |
| Министерство обороны                                                                                  | 18                                              | 7 326                                                                                           |
| Агентство по охране окружающей среды                                                                  | 4                                               | 608                                                                                             |
| Администрация общих служб                                                                             | 1                                               | 7                                                                                               |
| Министерство здравоохранения и соци-<br>альных служб                                                  | 4                                               | 800                                                                                             |
| Министерство внутренней безопасности                                                                  | 11                                              | 55 424                                                                                          |
| Министерство жилищного и городского<br>развития                                                       | 2                                               | 16 400                                                                                          |
| Министерство внутренних дел                                                                           | 8                                               | 1 890                                                                                           |
| Министерство юстиции                                                                                  | 4                                               | 21                                                                                              |
| Министерство труда                                                                                    | 2                                               | 593                                                                                             |
| Корпорация юридических услуг                                                                          | 1                                               | 1                                                                                               |
| Национальное агентство по авиацион-<br>ной безопасности и исследованию косми-<br>ческого пространства | 1                                               | 15                                                                                              |
| Управление по делам малого бизнеса                                                                    | 4                                               | 1 512                                                                                           |
| Смитсоновский институт                                                                                | 1                                               | 2                                                                                               |
| Управление социального страхования                                                                    | 1                                               | 2                                                                                               |
| Министерство транспорта                                                                               | 5                                               | 14 732                                                                                          |
| Министерство финансов                                                                                 | 2                                               | Нет данных                                                                                      |
| Министерство по делам ветеранов                                                                       | 5                                               | 236                                                                                             |
| <b>Всего</b>                                                                                          | <b>96</b>                                       | <b>136 493</b>                                                                                  |

*Источник:* Weiss, D. J. Disastrous Spending: Federal Disaster-Relief Expenditures Rise Amid More Extreme Weather / D.J. Weiss, J. Weidman. Washington, DC : Center For American Progress, 2013. P. 2.

Как видно из табл. 3, наибольшие суммы для финансирования восстановления после природных катастроф в США проходят через министерства внутренней безопасности, сельского хозяйства, жилищного и городского развития, транспорта и обороны.

Что касается Японии, то в начале 2000-х гг. правительство ежегодно выделяло около 50 млрд долл. на предотвращение и ликвидацию последствий природных катастроф, причем 3/4 от данной суммы направлялось на осуществление превентивных мер<sup>81</sup>. На финансирование последствий Великого восточно-японского землетрясения в марте 2011 г. центральное правительство страны по состоянию на середину 2012 г. потратило 19,17 трлн иен, или около 240 млрд долл.<sup>82</sup>

Вопросам финансирования предотвращения и ликвидации последствий природных катастроф уделяют внимание в развивающихся странах. Так, в Бангладеш за последние 25 лет на управление рисками природных катастроф было потрачено более 10 млрд долл.<sup>83</sup> В Индонезии доля расходов на меры по предотвращению и ликвидации последствий природных катастроф в ВВП выросла с 0,6% в 2006 г. до 1% в 2012 г. и составила 1 млрд долл. в год, причем около 80% этих средств направляются на превентивные меры<sup>84</sup>. Следует отметить, что во многих развивающихся странах сложно определить размер инвестиций в меры по предотвращению и ликвидации последствий природных катастроф. Это касается и такой крупной развивающейся страны, как Индия<sup>85</sup>.

В развивающихся странах часто наблюдается нехватка средств на финансирование последствий природных катастроф. Так, например, после землетрясения в индийском штате Гуджарат в 2001 г., нанесшего материальный ущерб в размере 2,4 млрд долл., на финанси-

<sup>81</sup> См.: Building Resilience To Natural Disasters And Major Economic Crises / United Nations Economic And Social Commission For Asia And The Pacific. Bangkok : United Nations, 2013. P. 45.

<sup>82</sup> См.: Sato, M. Knowledge Note 6-4. Cluster 6: The Economics Of Disaster Risk, Risk Management, And Risk Financing. The Financial And Fiscal Impacts / M. Sato, L. Boudreau. Washington, DC : The World Bank, 2012. P. 5.

<sup>83</sup> См.: Building Resilience To Natural Disasters And Major Economic Crises. P. 42.

<sup>84</sup> См.: Ibid. P. 45.

<sup>85</sup> См.: Ibid.

вание его последствий правительство штата планировало выделить 3,6 млрд долл. Однако к концу 2002 г. на эти цели удалось собрать и направить лишь 0,7 млрд долл.<sup>86</sup>

Государственные фонды для финансирования последствий природных катастроф могут быть сформированы заранее (ex-ante) или «постфактум» после природных катастроф (ex-post)<sup>87</sup>. Формирование государственных фондов «постфактум» после природных катастроф происходит за счет использования средств бюджетных резервов на непредвиденные затраты, донорской помощи, перераспределения средств бюджета, займов, увеличения налогов.

Например, экстренные меры реагирования на Великое восточно-японское землетрясение 2011 г. были профинансированы из средств бюджетных резервов на непредвиденные затраты: на ликвидацию последствий данной катастрофы из бюджетных резервов на непредвиденные затраты за 2010 г. были выделены в срочном порядке 14.03.2011 г. ресурсы в размере 67,8 млрд иен, через несколько дней 18.03.2011 г. из бюджетных резервов на непредвиденные затраты за 2011 г. были использованы еще 50,3 млрд иен. А уже 02.05.2011 г. был принят первый из четырех дополнительных бюджетов на финансирование последствий Великого восточно-японского землетрясения в размере 4015,3 млрд иен.

Что касается государственных фондов, сформированных за счет национальных и международных донорских пожертвований, то их источниками являются фонды, собранные в рамках программ системы Организации Объединенных Наций (ООН)<sup>88</sup>, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОК-КиКП), региональных межгосударственных организаций и форумов, национальных и международных негосударственных организаций

<sup>86</sup> См.: Linnerooth-Bayer, J. Disaster Safety Nets For Developing Countries Extending Public-Private Partnerships / J. Linnerooth-Bayer, R. Mechler // Environmental Hazards. 2007. № 1. P. 58.

<sup>87</sup> См.: Baur, E. New Approaches To Disaster Risk Financing: The Role Of Insurance // AFAD Conference (Istanbul, April 3, 2013). Istanbul : Swiss Re. P. 11.

<sup>88</sup> Система ООН включает в себя ООН и дополнительные программы, фонды, образования, поддерживающие деятельность ООН (например, Управление Верховного комиссара по делам беженцев, Программа развития, Всемирная продовольственная программа, Всемирная организация здравоохранения, Детский фонд, Международный банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд, Всемирная метеорологическая организация).

(Feed the Children, CARE, «Врачи без границ»), помощи других государств, частных компаний как часть стратегии по социальной ответственности бизнеса<sup>89</sup>. По большей части эксперты отмечают недостаточные объемы фондов государства, формируемых за счет донорской помощи после природных катастроф в потерпевших странах, однако можно привести пример успешных международных гуманитарных акции. Например, когда имущественный ущерб от землетрясения и цунами в странах Индийского океана в 2004 г. составил 12 млрд долл., было собрано пожертвований на 13,5 млрд долл. При этом пожертвования направлялись как на ликвидацию имущественного ущерба, так и на финансирование аварийно-спасательных работ, часть из которых оказалась достаточно дорогостоящей. Так, услуги военных из США обошлись странам Индийского океана в 250 млн долл.

Меры по финансированию последствий природных катастроф «постфактум» принимала Германия после крупного наводнения 2013 г. Так, когда федеральное правительство и земли Германии приняли программу «Помощь восстановлению» в размере 8 млрд долл., расходы на восстановление разрушенных объектов инфраструктуры федеральной собственности в размере 1,5 млрд евро взяло на себя федеральное правительство, а из оставшихся 6,5 млрд евро из федерального бюджета и бюджетов земель шло по 3,25 млрд евро. Программа платежей по займам для федеральных земель предусматривала выплаты в размере 202 млн евро ежегодно в течение 20 лет. С 2014 по 2019 г. это происходит за счет перераспределения средств бюджета федеральных земель путем перевода собираемого в них налога с оборота в пользу федерального уровня власти. С 2020 по 2033 г. земли осуществляют непосредственный платеж в федеральный бюджет. Для того чтобы иметь возможность заполнить фонд программы «Помощь восстановлению» необходимыми средствами, было принято решение прибегнуть к заимствованию средств за рубежом, увеличив государственную задолженность Германии с 17,1 до 25 млрд евро. Так как на момент согласования фонда помощи были известны лишь предварительные расчеты ущерба, то изначально выделялось 50% запрошенной землями суммы согласно плану распределения, следующие 30% средств выделялись согласно прежнему либо уточненному плану

<sup>89</sup> См.: Disaster Response In Asia Pacific. A Guide To International Tools Services / OCHA Regional Office For Asia And The Pacific. Bangkok : OCHA, 2013. P. 14.

распределения средств. Оставшиеся 20% распределялись в соответствии с окончательно утвержденными данными о размере ущерба в пострадавших федеральных землях Германии<sup>90</sup>.

Формирование государственных фондов финансирования последствий природных катастроф заранее происходит путем создания резервного фонда на случай природных катастроф, передачи рисков на уровне государства, в том числе финансирования непредвиденных расходов за счет заранее согласованных условий займов на случай природных катастроф и страхования на уровне государства.

Одним из самых крупных по размеру резервных фондов на случай природных катастроф является «Президентский фонд помощи в случае катастроф» (President's Disaster Relief Fund – DRF) в США, посредством которого осуществляется финансирование деятельности американского Федерального агентства по управлению чрезвычайными ситуациями. Через данное агентство в значительной части осуществляется бюджетное финансирование предотвращения и ликвидации последствий природных катастроф в США. Средства данного фонда не имеют ограничений по сроку использования, они направляются на помощь частным лицам (обеспечение жильем, гранты, консультационно-психологическая поддержка, выплаты по безработице), финансирование мероприятий по разбору развалин, ремонту и замене коммунальных сооружений, дорог, мостов, по снижению подверженности рискам природных катастроф<sup>91</sup>.

Бюджетное финансирование «Президентского фонда помощи в случае катастроф» происходит в рамках ежегодного закона об ассигнованиях и определяется исходя из показателя средних расходов на финансирование последствий природных бедствий, нанесших ущерб на сумму менее 500 млн долл. за последние 10 лет, будущих ожидаемых расходов и неосвоенных сумм.

Средняя величина ежегодного бюджетного ассигнования в «Президентский фонд помощи в случае катастроф» с 2000 по 2011 г. была равна 2 млрд долл., в то время как средние ежегодные выплаты на финансирование последствий природных бедствий соста-

<sup>90</sup> См.: Bundesministerium des Innern. Bericht zur Flutkatastrophe 2013: Katastrophenhilfe, Entschädigung, Wiederaufbau. Berlin : Bundesministerium des Innern, 2013. S. 17.

<sup>91</sup> См.: Lindsay, B. R. Disaster Relief Funding And Emergency Supplemental Appropriations / B. R. Lindsay, J. Murray. Washington, DC : Congressional Research Service, 2011. P. 1.

вили 4,2 млрд долл.<sup>92</sup> Обычно в случаях, когда средств «Президентского фонда помощи в случае катастроф» не хватает на покрытие расходов от природных бедствий, Конгресс США прибегает к финансированию последствий «постфактум» и обеспечивает данный фонд дополнительными средствами в соответствии с законом о дополнительных бюджетных ассигнованиях. Так, в ответ на масштабные разрушения после урагана «Катрина» 2005 г. Конгресс США принял два акта о дополнительных бюджетных ассигнованиях в 2005 г. в связи с чрезвычайным положением на общую сумму 62,3 млрд долл., а в 2006 г. — еще один дополнительный акт на сумму 6 млрд долл.<sup>93</sup>

Практику совместного использования законов о бюджетных ассигнованиях и дополнительных бюджетных ассигнованиях объясняют тем, что маловероятные катастрофы с огромным ущербом нет необходимости финансировать ежегодно, так как распределение катастроф во времени непредсказуемо. С другой стороны, критики сложившегося в США порядка финансирования говорят о том, что практика запроса со стороны Администрации средств в размерах ниже реальных потребностей «Президентского фонда помощи в случае катастроф» оставляет им возможность планирования более низкого дефицита бюджета, а в случае превышения фактического показателя дефицита над плановым уровнем связывать это с необходимостью проведения дополнительных чрезвычайных бюджетных ассигнований.

Таблица 4

**Сравнение запроса финансирования и фактического размера бюджетного ассигнования в «Президентский фонд помощи в случае катастроф» в 2004–2012 гг.**

| Год  | Запрос финансирования, млрд долл. | Фактическое бюджетное ассигнование, млрд долл. |                |       |
|------|-----------------------------------|------------------------------------------------|----------------|-------|
|      |                                   | основное                                       | дополнительное | итого |
| 2004 | 2,4                               | 2,2                                            | 2,7            | 4,9   |
| 2005 | 2,5                               | 2,4                                            | 50,7           | 53,1  |
| 2006 | 2,4                               | 2                                              | 6,8            | 8,8   |
| 2007 | 2,1                               | 1,7                                            | 4,5            | 6,2   |

<sup>92</sup> См.: Lindsay, B. R. An Examination Of Federal Disaster Relief Under The Budget Control Act / B. R. Lindsay, W. L. Painter, F. X. McCarthy. Washington, DC : Congressional Research Service, 2013. P. 3.

<sup>93</sup> См.: Lister, S. A. CRS Report For Congress. The Public Health And Medical Response To Disasters: Feral Authority and Funding. July 26, 2006. P. 21.

Окончание табл. 4

| Год  | Запрос финансирования, млрд долл. | Фактическое бюджетное ассигнование, млрд долл. |                |       |
|------|-----------------------------------|------------------------------------------------|----------------|-------|
|      |                                   | основное                                       | дополнительное | итого |
| 2008 | 1,8                               | 1,5                                            | 11,7           | 13,2  |
| 2009 | 2                                 | 1,4                                            | 0              | 1,4   |
| 2010 | 2,1                               | 1,7                                            | 5,4            | 7,1   |
| 2011 | 2                                 | 2,7                                            | 0              | 2,7   |
| 2012 | 1,8                               | 0,7                                            | 6,4            | 7,1   |

*Источник:* Lindsay, B. R. An Examination of Federal Disaster Relief Under the Budget Control Act / B. R. Lindsay, W. L. Painter, F. X. McCarthy. Washington, DC : Congressional Research Service, 2013. P. 6.

Как видно из табл. 4, размеры фактического бюджетного ассигнования на цели ликвидации последствий природных бедствий в отдельные годы в США могут превышать размеры запроса финансирования в десятки раз.

В качестве примера использования страхования на уровне государства можно привести параметрическое страхование, где выплаты по претензиям обусловлены составом страхового случая, который оговаривается отдельно и наступает при изменении зафиксированных в договоре страхования показателей (скорость ветра свыше определенного порога, землетрясение свыше определенной силы). Данный тип страхования относительно прост, так как не требует тщательной оценки ущерба и отличается легкостью в определении превышения показателя над нормативом для идентификации страхового случая<sup>94</sup>. Параметрическое страхование разработано для территорий, где вероятно наступление природной катастрофы, губительность которой многократно превышает возможности страны по финансированию ликвидации последствий данного события, особенно когда быстрый доступ к средствам финансирования последствий катастрофы затруднен или слишком дорог<sup>95</sup>. Первые программы параметрического страхования начали появляться около 10 лет назад, с тех пор в 20 странах было апробировано более 30 про-

<sup>94</sup> См.: Стихийные бедствия и техногенные катастрофы: Превентивные меры : пер. с англ. / Всемирный банк и Организация Объединенных Наций. М. : Альпина Паблишер, 2012. С. 209.

<sup>95</sup> См.: Токарева, Е. А. Мировой опыт параметрического страхования рисков природных катастроф // Страховое дело. 2014. № 3. С. 60.

грамм параметрического страхования. Схемы параметрического страхования разрабатывались для стран с низким и средним доходом, в том числе для Китая, Эфиопии, Индии, Малави, Никарагуа, Перу, Украины, Таиланда.

Страхование как форма организации защиты от природных катастроф может осуществляться в обязательном и добровольном порядке. Обязательное страхование рисков природных катастроф может функционировать в виде систем:

А) обязательного государственного страхования рисков природных катастроф в силу закона у определенной организации. Данная модель подразумевает, что на страховом рынке той или иной страны по закону страхованием рисков природных катастроф занимается специализированная организация-монополист<sup>96</sup>. Уполномоченная организация обязана застраховать риски страхователя. В данной системе охват страхователей максимальный<sup>97</sup>;

Б) обязательного страхования рисков природных катастроф как самостоятельного страхового продукта. Отметим, что на практике покрытие рисков природных катастроф очень редко применяется без привязки к основному покрытию по огневому страхованию;

В) обязательного страхования рисков природных катастроф как дополнительного покрытия для основного страхового продукта, которым обычно выступает имущественное страхование от огня и прочих рисков.

Обязательное страхование рисков природных катастроф по типам систем «А» и «Б» существует в 19 из 26 кантонов Швейцарии, где на рынке имущественного страхования действует сеть государственных страховщиков-монополистов KGV (Die Kantonalen Gebäudeversicherungen). Страхование рисков природных катастроф включает покрытие рисков штормов, града, наводнений, лавин, обильных снегопадов, оползней, горных обвалов<sup>98</sup>. Обязательного

<sup>96</sup> Следует отметить, что согласно Третьей Директиве ЕС по страхованию иному, чем страхование жизни (92/49/EWG) деятельность монополий запрещена. Тем не менее уполномоченные организации для страхования рисков природных катастроф работают под специальным статусом общественной службы.

<sup>97</sup> См.: Quinto, C. Insurance Systems In Times Of Climate Change. Berlin : Springer Berlin Heidelberg, 2012. P. 29.

<sup>98</sup> См.: Natural Hazard Insurance In Europe: Tailored Responses To Climate Change Are Needed / R. Schwarze etc. // Environmental Policy And Governance. 2011. Vol. 21, Issue 1. January/February. P. 17.

страхования рисков землетрясений в Швейцарии не предусмотрено, в стране ведется широкая дискуссия о необходимости включения данного риска в число обязательных<sup>99</sup>.

В Швейцарии некоторая часть объектов экономики (например, объекты сельского хозяйства и инфраструктуры) не подлежит страхованию рисков природных катастроф<sup>100</sup>. Для финансирования не подлежащих страхованию рисков природных катастроф в Швейцарии в 1901 г. был образован «Швейцарский фонд помощи по рискам природных бедствий, не подлежащих страхованию» (Schweizerischer Fond für Hilfe bei nicht versicherbaren Elementarschäden). Фонд покрывает до 60% незастрахованного ущерба от природных катастроф. В отдельных кантонах дополнительно существуют собственные аналогичные фонды<sup>101</sup>. Например, после наводнения в Швейцарии в 2005 г., имущественный ущерб от которого составил 2,3 млрд швейцарских франков, застрахованный ущерб — около 1,5 млрд швейцарских франков<sup>102</sup>, правительство данной страны предоставило кантонам и общинам средства в размере 251 млн швейцарских франков из средств вышеназванного фонда<sup>103</sup>.

Обязательное страхование рисков природных катастроф по типам систем «Б» и «В» существует в Испании и во Франции. Уровень проникновения страхования рисков природных катастроф во Франции составляет примерно 50–70%. Например, в результате наводнения 2003 г. во Франции, когда имущественный ущерб составил 1,6 млрд евро, застрахованный ущерб был равен 900 млн евро<sup>104</sup>.

В случае системы добровольного страхования рисков природных катастроф при наличии соответствующего предложения и возможности оказания чрезвычайной помощи государства, приобре-

<sup>99</sup> См.: Helbling, O. Obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz // Haus Magazin. 2012. № 4. S. 60.

<sup>100</sup> См.: Bara, C. Resilienz und Verwundbarkeit in der Schweiz: Die Unwetter-Katastrophe von 2005 // Bulletin 2011 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich : Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2011. S. 88.

<sup>101</sup> См.: Ibid. S. 89.

<sup>102</sup> См.: Floods in Switzerland — An Underestimated Risk. Zurich : Swiss Re, 2012. P. 3.

<sup>103</sup> См.: Bara, C. Op. cit. S. 87, 89.

<sup>104</sup> См.: Kron, W. Flood Insurance — From Clients To Global Financial Markets // 4th International Symposium On Flood Defence. (Toronto, 6–8 May, 2008). Toronto : Munich Re Group, 2008. P. 4, 21.

решение страхового покрытия рисков природных катастроф остается на усмотрении потенциальных страхователей. В такой системе возможность оказания чрезвычайной помощи правительства в случае наступления природной катастрофы является чрезвычайно важной<sup>105</sup>.

Данная система страхования существует в Польше, уровень проникновения страхования рисков природных катастроф среди владельцев жилой недвижимости составляет около 25%, промышленных предприятий – 25–50%. Правительство Польши производит выплаты после природных катастроф. Например, после наводнения в 2010 г., нанесшего ущерб в размере 2,9 млрд евро<sup>106</sup>, каждый из 266 тыс. пострадавших получил по 6000 злотых (1500 евро). При этом государственная помощь выдается независимо от наличия страхования рисков природных катастроф у пострадавших. В силу скромной помощи правительства и ограничений в размерах страховых выплат ущерб за счет государственного финансирования покрывается лишь в незначительных объемах<sup>107</sup>.

Что касается страхования рисков наводнений в Германии и Великобритании, то, с одной стороны, в обеих странах оно осуществляется на добровольной основе, а с другой стороны, в Великобритании покрытие рисков природных катастроф в обязательном порядке идет вместе с имущественным страхованием, т. е. страхование проводится в рамках добровольного страхования и системы «В» обязательного страхования.

В Великобритании правительство участвует в управлении рисками природных катастроф в части предоставления государственных услуг, например по строительству защитных заграждений от наводнений<sup>108</sup>, и выделяет на мероприятия по управлению ри-

<sup>105</sup> См.: Quinto, C. Insurance Systems In Times Of Climate Change. Berlin : Springer Berlin Heidelberg, 2012. P. 30.

<sup>106</sup> См.: Свиридов, Л. Масштабное наводнение угрожает Польше [Электронный ресурс] // РИА Новости. 18.05.2014. Режим доступа: [http://ria.ru/warming\\_extreme/20140518/1008253378.html](http://ria.ru/warming_extreme/20140518/1008253378.html) (дата обращения: 06.11.2014).

<sup>107</sup> См.: Natural Hazard Insurance in Europe: Tailored Responses to Climate Change Are Needed. P. 21.

<sup>108</sup> См.: Freeman, P. K. Phase I Background Study For The Inter-American Development Bank Regional Policy Dialogue On National Systems For The Comprehensive Management Of Disaster Risk / P. K. Freeman etc. Washington, DC : The Inter-American Development Bank, 2001. P. 19.

сками наводнений около 800 млн фунтов стерлингов в год<sup>109</sup>. При этом ведущую роль при финансировании имущественного ущерба после наводнений играет страхование, а уровень проникновения страхования рисков наводнений составляет около 95%. Так, в случае наводнения в 2006 г. в Великобритании, имущественный ущерб от которого составил 4 млрд фунтов стерлингов, а застрахованный ущерб был равен 3 млрд фунтов стерлингов<sup>110</sup>, доля покрытия имущественного ущерба от наводнения за счет страхования составила около 75%.

В Германии в результате наводнения 2002 г., нанесшего имущественный ущерб в размере 9,2 млрд евро<sup>111</sup>, застрахованный ущерб составил 1,8 млрд евро<sup>112</sup>, а доля покрытия ущерба от наводнения за счет страхования – около 19,5%. После наводнения 2002 г. в Германии восприятие рисков наводнений стало больше соответствовать их реальной опасности, наблюдался рост уровня проникновения страхования с 19% в 2002 г. до 32% в 2013 г.<sup>113</sup> В результате наводнения 2013 г. в Германии, при имущественном ущербе более 12 млрд евро и застрахованном ущербе в 3 млрд евро<sup>114</sup>, доля покрытия ущерба от наводнения за счет страхования выросла до 25%.

В системе страхования рисков природных катастроф в Германии нет государственных гарантий возмещения вреда пострадавшим от природных катастроф или страховым компаниям, но создание чрезвычайных компенсационных фондов за счет государства является

<sup>109</sup> См.: Flood Risk Management: Research and Practice. P. 260.

<sup>110</sup> См.: Gibson, A. D. Landslide Management In The UK – The Problem Of Managing Hazards In A ‘Low-Risk’ Environment / A. D. Gibson etc. // Landslides. October 2013. Vol. 10, Issue 5. P. 599.

<sup>111</sup> См.: Christiansen, M. Hochwasser: Ursachen und Konsequenzen am Beispiel der Elbe. Kiel : Geographisches Institut der Universität Kiel, 2003. S. 1.

<sup>112</sup> См.: Erste Schadenbilanz: Hochwasser 2013 verursacht 180.000 versicherte Schäden in Höhe von fast 2 Milliarden Euro [Electronic resource] // Die Deutschen Versicherer. Pressemitteilung der Versicherungswirtschaft. 02.07.2013. S. 1. URL: <http://www.gdv.de/2013/07/hochwasser-2013-verursacht-180-000-versicherte-schaeden-in-hoehe-von-fast-2-milliarden-euro/> (date access: 06.11.2014).

<sup>113</sup> См.: Ibid.

<sup>114</sup> См.: Schadenbilanz des Hochwassers: Rekordverdächtige Flut [Electronic resource] //Frankfurter Allgemeine Zeitung.09.07.2013. URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/schadenbilanz-des-hochwassers-rekordverdaechtige-flut-12276172.html> (date access: 06.11.2014).

возможным<sup>115</sup>. Так, после наводнений 2002 и 2013 гг. помощь государства на ликвидацию их последствий составила соответственно 7<sup>116</sup> и 8 млрд евро<sup>117</sup>. Следует отметить, что помощь государства в Германии получают только незастрахованные пострадавшие<sup>118</sup>.

В Японии страхование рисков природных катастроф осуществляется также на добровольной основе. Наряду с коммерческим страхованием важную роль при финансировании рисков природных катастроф, в силу присущей японцам культуре коллективизма и атмосфере доверия, играют общества взаимного страхования (ОВС), представляющие собой некоммерческую форму организации страхового фонда и обеспечивающие предоставление страховой защиты имущественных интересов членов общества на основе взаимности путем объединения необходимых для этого средств<sup>119</sup>. В процессе финансирования последствий Великого восточно-японского землетрясения в 2011 г. за счет страхования было покрыто 2,75 трлн иен (около 34,4 млрд долл.), или 16% имущественного ущерба; 2,14 трлн иен, или 78% застрахованного ущерба приходится на жилую недвижимость; 1,2 трлн иен из застрахованного ущерба по жилой недвижимости покрыто из средств коммерческих страховщиков, занимающихся страхованием иным, чем страхование жизни; а 1 трлн иен — из средств ОВС<sup>120</sup>.

Для получения дополнительной финансовой емкости, вторичного перераспределения рисков, обеспечения сбалансированных результатов деятельности по страхованию рисков природных катастроф страховые организации прибегают к использованию перестрахования, в рамках которого перестраховщики на определенных

<sup>115</sup> См.: Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity Of Systems / Consorcio de Compensacion de Seguros. Madrid : Sociedad Anonima de Fotocomposicion, 2008. P. 73.

<sup>116</sup> См.: Van den Bergh, R and Faure, M. Compulsory Insurance Of Loss To Property Caused By Natural Disasters: Competition or Solidarity? // World Competition. 2006. Vol. 29 (1). P. 29.

<sup>117</sup> См.: Flutkatastrophe 2013. Katalog der Hilfeleistungen. Berlin : Bundesministerium des Innern, 2013. S. 3.

<sup>118</sup> См.: Natural Hazard Insurance In Europe: Tailored Responses To Climate Change Are Needed. P. 21.

<sup>119</sup> См.: Теория и практика страхования : учебное пособие / ред. К. Е. Турбина. М. : Анкил, 2003. С. 148.

<sup>120</sup> См.: Mahul, O. Knowledge Note 6-2. Cluster 6: The Economics Of Disaster Risk, Risk Management, And Risk Financing. Earthquake Risk Insurance / O. Mahul, E. White. Washington, DC : The World Bank, 2012. P. 9.

условиях и за определенную плату участвуют в перераспределении застрахованного риска между прямым страховщиком и перестраховщиком, а также в покрытии убытков, которые обязан оплатить прямой страховщик в связи со страховыми случаями, поступившими по принятым на страхование рискам природных катастроф<sup>121</sup>. Кроме того, страховщики прибегают к альтернативному перестрахованию, которое отличается по какому-либо признаку от традиционных видов перестрахования и включает в себя, среди прочего, использование возможностей мирового финансового рынка.

В рамках взаимодействия государства и страховой отрасли государство может выступать в роли страховщика или перестраховщика по рискам природных катастроф в рамках государственно-частного партнерства, способствовать созданию специальных фондов страхования для предоставления помощи пострадавшим от природных катастроф, разрабатывать и применять национальные программы управления рисками природных катастроф. Наличие и эффективность работы программ взаимодействия государства и страховой отрасли способствуют популяризации страхования и позволяют эффективно управлять рисками природных катастроф<sup>122</sup>. Участвуя в данных программах, государство способствует общественному признанию ценности и необходимости страхования для содействия снижению рисков, быстрого и эффективного возмещения ущерба пострадавшим в результате природных катастроф. В свою очередь, основанная на оценке реальных рисков природных катастроф стоимость страхования является главным механизмом, с помощью которого страховщики могут способствовать уменьшению рисков<sup>123</sup>. Например, в рамках «Пула страхования рисков землетрясений в Калифорнии» стоимость страхования уменьшается, если страхователь предприни-

<sup>121</sup> См.: Турбина, К. Е. Современные тенденции развития мирового рынка страхования : дис. ... д-ра экон. наук / Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. М., 2000. С. 54.

<sup>122</sup> См.: Risk & Insurance Economics. Insurers' Contributions To Disaster Reduction – A Series Of Case Studies. The Geneva Reports. Risk And Insurance Research. No.7. May 2013 / The Geneva Association. Geneva : The Geneva Association, 2013. P. 7.

<sup>123</sup> См.: Панкратов, А. А. Государственно-частное партнерство как инструмент экономической политики / А. А. Панкратов, Р. Т. Юлдашев // Финансовый бизнес. 2013. Январь-февраль. С. 10.

мает меры по снижению рисков землетрясений, например провел реконструкцию здания.

Однако можно привести ряд программ взаимодействия государства и страховой отрасли, где государство не в полной мере позволяет страховщикам проводить политику соответствия цены страхования рискам. Примером такой ситуации является «Национальная программа страхования рисков наводнений» США, где недостающие фонды добираются за счет средств налогоплательщиков. Например, после урагана «Сэнди» в США в 2012 г. из федеральной помощи в размере 60,3 млрд долл. на пополнение фондов «Национальной программы страхования рисков наводнений» было направлено 9,7 млрд долл.<sup>124</sup> Проводимая в настоящее время политика повышения страховых тарифов в рамках данной программы призвана повысить уровень соответствия страховой премии риску.

Итак, финансирование последствий природных катастроф происходит за счет следующих основных источников: государственные фонды, страхование, программы взаимодействия страховой отрасли и государства. Ущерб, не покрываемый за счет данных источников, покрывается за счет средств пострадавших или остается без покрытия. Чем более губительными оказываются последствия природных катастроф, тем больший объем дополнительных затрат на обеспечение функционирования государственных и иных систем по противодействию природным катастрофам ложится на плечи государства.

Так как для финансирования последствий природных катастроф государства используют прежде всего средства государственного бюджета, во многих странах и так дефицитного, то для снижения нагрузки на него возможности страхования и программ взаимодействия государства и страхового бизнеса в части компенсации имущественного ущерба трудно переоценить.

<sup>124</sup> См.: Hurricane Sandy Event Recap Report. Impact Forecasting. Chicago : AON Benfield, 2012. P. 39.

### Глава 3. Международное сотрудничество для борьбы с последствиями природных катастроф

Разрушительность последствий природных катастроф исторически содействовала учету данного аспекта в рамках национального законодательства, а также заключению двусторонних, региональных и международных соглашений о сотрудничестве для защиты от них<sup>125</sup>. Однако к настоящему моменту не сложилось кодифицированной совокупности правовых норм в области международного сотрудничества для защиты от природных катастроф. Правовыми источниками регулирования отдельных элементов международного сотрудничества для защиты от природных катастроф являются:

- национальное законодательство;
- двустороннее законодательств;
- региональное законодательство;
- международное законодательство.

В национальных источниках права вопросы о чрезвычайном положении в случае природных катастроф отражены лишь в самом общем виде. В двусторонних, региональных и международных источниках права нет единого понимания оснований для возникновения международных прав и обязанностей в случае природных катастроф, прав пострадавшего населения на гуманитарную помощь, аспектов доступа персонала международных организаций к пострадавшему населению<sup>126</sup>.

В связи с недостатком понимания международно-правового регулирования сотрудничества в случае природных катастроф возникает проблема согласования действий участвующих в нем сторон, которая может включать ввоз ненужных товаров со стороны субъектов международного сообщества<sup>127</sup>, отсутствие коммуникации и координации действий зарубежных партнеров с местными властями и другими сто-

<sup>125</sup> См.: The International Law Of Disaster Relief / ed. D. D. Caron, M. J. Kelly, A. Telesetsky. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. P. 68.

<sup>126</sup> См.: Илющенко, А. А. Международное сотрудничество в ликвидации последствий землетрясения в Гаити (международно-правовые аспекты) // Московский журнал международного права. 2010. № 4. С. 157.

<sup>127</sup> Например, после цунами 2004 г. в Юго-Восточной Азии в одну из пострадавших стран — на Шри-Ланку, где круглый год жара, пострадавшим по ошибке была доставлена зимняя одежда. См.: The International Law of

ронами, предоставляющими помощь, привлечение к оказанию помощи плохо подготовленных лиц, отсутствие консультаций с получателями помощи, неприемлемое в культурном отношении поведение.

Первые идеи о создании международной структуры, призванной упорядочить аспекты международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф, были отражены в Конвенции Лиги наций 1927 г. о создании Международного союза оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий, однако в связи с обострением внешнеполитической обстановки и финансовыми трудностями им было не суждено реализоваться.

Начиная со второй половины XX в. вопросами совершенствования международно-правового регулирования сотрудничества в случае природных катастроф активно занимаются международные организации. Они взяли курс на разработку и распространение норм, предусматривающих беспрепятственный доступ иностранного персонала и техники на суверенную территорию для оказания помощи. При этом государства стремятся ослабить продвигаемые международными организациями нормы путем исключения четких формулировок и конкретных предложений в своих двусторонних и многосторонних соглашениях<sup>128</sup>. Проблемы реализации инициатив международных организаций связаны с разным уровнем готовности государств в отношении переноса внутренних мер защиты, реализуемых ими в рамках принципа суверенитета, в международно-правовую плоскость.

Самой крупной и авторитетной международной межправительственной организацией (ММПО) в настоящее время является ООН, заявившая о себе как об участнике системы международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф еще в конце 1960-х гг., когда в рамках первых резолюций Генеральной ассамблеи ООН было предусмотрено оказание чрезвычайной гуманитарной помощи жертвам природных бедствий. В 1971 г. было создано Бюро Координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО).

---

Disaster Relief / ed. D. D. Caron, M. J. Kelly, A. Telesetsky. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. P. 15.

<sup>128</sup> См.: Илющенко, А. А. Международное сотрудничество в ликвидации последствий землетрясения в Гаити (международно-правовые аспекты) // Московский журнал международного права. 2010. № 4. С. 159–160.

ЮНДРО вело активную работу по сотрудничеству с организациями системы ООН, международными неправительственными организациями (МНПО)<sup>129</sup>, поддерживало контакты с правительствами государств — членов ООН, налаживало связи с национальными специализированными учреждениями по чрезвычайным ситуациям, тесно сотрудничало со странами-донорами, выделяющими денежные средства на цели развития, распоряжалось средствами небольшого целевого фонда для оказания чрезвычайной помощи пострадавшей стране. С ЮНДРО было связано принятие «Программы ООН для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий» (МДУОСБ) (United Nations International Decade For Natural Disaster Reduction — IDNDR) (1990—1999 гг.), призванной содействовать техническим аспектам международного сотрудничества.

В 1992 г. ЮНДРО было включено в состав Департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ), специально образованного в структуре Секретариата ООН. Однако из-за низкого политического влияния данного подразделения в системе ООН и его ограниченных финансовых ресурсов ДГВ продемонстрировал невысокую эффективность и в 1998 г. был преобразован в Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), которое возглавил Генеральный секретарь ООН. В 2011 г. общая стоимость программ по оказанию гуманитарной помощи, координируемых УКГВ, составила 9,5 млрд долл., а расходы на осуществление координации — 215,3 млн долл.<sup>130</sup>

Начиная с 2000-х гг. наряду с техническими аспектами международного сотрудничества в ООН все большее внимание уделяется связи подверженности природным катастрофам с человеческими, социальными, культурными, экономическими, политическими факторами, прежде всего в рамках «Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий» (МСУОБ) (United Nations Strategy For

<sup>129</sup> МНПО представляют собой объединение общественных ассоциаций, групп и отдельных лиц из различных государств, созданное в целях содействия международному сотрудничеству в политической, экономической, культурной, научно-технической и других областях. Цит. по: Наумов, А. О. Международные неправительственные организации в современной мирополитической системе. М.: URSS, 2009. С. 14.

<sup>130</sup> См.: Иномата, Т. Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций. Женева: ООН, 2012. С. 7.

Disaster Reduction – ISDR). Финансирование деятельности Секретариата МСУОБ осуществляется на внебюджетные средства и в 2012–2013 гг. составило 65 млн долл.<sup>131</sup>

Международной межправительственной организацией, специализирующейся на вопросах в области гражданской обороны и защиты от природных катастроф, является созданная в 1931 г. Международная организация гражданской обороны (МОГО). В целях повышения эффективности международного взаимодействия в случае природных катастроф в рамках МОГО на международном уровне представлены национальные службы гражданской защиты ее государств-членов, инициируется создание и усиление структур гражданской защиты в развивающихся странах, осуществляется техническая и консультативная поддержка, обобщается опыт реагирования на чрезвычайные ситуации. Между МОГО и ООН действует соглашение о сотрудничестве.

ММПО могут быть организованы в форме финансовых институтов глобальной или региональной сферы деятельности. К числу финансовых институтов глобальной сферы деятельности относятся Международный банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд, Банк международных расчетов. Данные финансовые организации сотрудничают с региональными банками развития, например с Африканским банком развития, с Карибским банком развития. Возможности финансовых институтов встроены в механизм работы инструментов международного сотрудничества, прежде всего связанных с функционированием международных финансовых рынков, привлечением финансирования для осуществления инновационных программ управления рисками природных катастроф<sup>132</sup>.

С последней четверти прошлого века расширяется участие негосударственных субъектов в международном сотрудничестве для защиты от природных катастроф. Так, более 90% помощи, координируемой ООН, осуществляется силами МНПО. 95% от этого обеспечивается за счет 35–40 американских и европейских МНПО<sup>133</sup>. МНПО,

<sup>131</sup> См.: Иномата, Т. Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций. Женева : ООН, 2012. С. 45.

<sup>132</sup> См.: Цветкова, Л. И. Роль информационных технологий в инновационном развитии страховой отрасли / Л. И. Цветкова, Е. Артамонова // Страховое дело. 2010. № 9. С. 15.

<sup>133</sup> См.: Guide To Nongovernmental Organizations For The Military: A Primer For The Military About Private, Voluntary, And Nongovernmental Organizations

не стремясь к власти и не извлекая прибыли, аккумулируют в себе огромный интеллектуальный, культурный, духовный, научный потенциал, способный принести власти и бизнесу огромную пользу в части предоставления им необходимой информации об особенностях той или иной страны, а также за счет связей МНПО с ММПО<sup>134</sup>. Так, МНПО сотрудничают с организациями системы ООН, при этом их взаимодействие определяется официально на базе нормативных правовых документов, регулирующих возможности, права и обязанности МНПО в системе ООН<sup>135</sup>. А ряд МНПО (CARE, «Врачи без границ») регулярно участвуют в заседаниях Генеральной ассамблеи и Совета Безопасности ООН<sup>136</sup>.

В условиях глобализации мировой экономики субъекты делового сообщества также стали участниками международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф. Благодаря наличию у транснациональных компаний широкой сети подразделений в разных странах мира, они аккумулируют информацию о культуре и потребностях этих государств. С учетом этих знаний субъекты делового сообщества в состоянии эффективно принимать участие в оказании услуг населению пострадавших от природных катастроф государств и сотрудникам гуманитарных групп, в проведении учений и гуманитарных операциях с участием иностранных вооруженных сил, в осуществлении консультационной работы, а также в программах взаимодействия государства и бизнеса в области управления рисками, страхования, здравоохранения, образования, доступа к новым технологиям, логистики и транспорта<sup>137</sup>.

По табл. 5 рассмотрим основные характеристики ММПО, МНПО и делового сообщества (бизнеса) как участников системы международного сотрудничества в случае природных катастроф.

---

Operating In Humanitarian Emergencies Globally / ed. L. Lawry. Washington, DC : U.S. Department of Defense, 2009. P. 25.

<sup>134</sup> См.: Сухарев, А. Трансгуманитарное измерение политики. Опыт исследования институционализации НПО-сети в международных отношениях. М. : Книга и бизнес, 2009. С. 106.

<sup>135</sup> См.: Наумов, А. О. Международные неправительственные организации в современной мирополитической системе. М.: URSS, 2009. С. 34.

<sup>136</sup> См.: Там же. С. 37.

<sup>137</sup> См.: Lidy, A. M. U.S. Management Of Complex Contingencies, Potential Global Partners, And Challenges To Achieving Unity Of Effort. Alexandria, VA : Institute for Defense Analyses, 2000. P. 12.

Таблица 5

**Основные характеристики ММПО, МНПО и бизнеса как участников системы международного сотрудничества в случае природных катастроф**

| Характеристики                                                          | ММПО | МНПО           | Бизнес |
|-------------------------------------------------------------------------|------|----------------|--------|
| Создана для специальных целей                                           | да   | да             | да     |
| Консультативный орган при национальном правительстве                    | да   |                |        |
| Создана в соответствии с международным гуманитарным правом или обычаями |      | факультативно* |        |
| Руководство осуществляется представителями национального правительства  | да   |                |        |
| Руководство осуществляется частными лицами                              |      | да             | да     |
| Финансируется из средств национального правительства                    | да   |                |        |
| Финансируется из средств частных организаций или частных лиц            |      | да             | да     |
| Некоммерческая организация                                              | да   | да             |        |
| Нацелена на получение прибыли                                           |      |                | да     |

\*Среди МНПО, участвующих в международном сотрудничестве для борьбы с последствиями природных катастроф, своей общепризнанностью и авторитетностью в связи с исторически оформившейся практикой выделяется МФОККиКП.

*Источник:* Lidy, A. M. U.S. Management Of Complex Contingencies, Potential Global Partners, And Challenges To Achieving Unity Of Effort. Alexandria, VA : Institute for Defense Analyses, 2000. P. 8.

Что касается стратегии поведения тех или иных государств в рамках международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф, то они могут быть определены в рамках таких теорий международных отношений, как идеализм и реализм.

В рамках идеализма, опирающегося на принципы мира и толерантности, для своевременной и эффективной борьбы с последствиями природных катастроф важна консолидация и интеграция сил и средств государств. Государство, участвуя в международном сотрудничестве, действует при этом бескорыстно, а в случае природной катастрофы в другом государстве готово оказать помощь в расчете на

получение аналогичного отношения, когда природная катастрофа затронет его самого.

Истоки идеализма идут от работы великого немецкого философа И. Канта «К вечному миру», а различные его течения связаны с именами английского философа Дж. Локка, американского юриста и общественного деятеля Г. Кларка, исследователя международного права Л. Сона, американского философа японского происхождения Ф. Фукуямы. Создание Лиги Наций после окончания Первой мировой войны и ООН во время и после окончания Второй мировой войны является практическим воплощением идей такого направления идеализма, как либеральный институционализм, согласно которому только международные институты позволяют государствам успешно сотрудничать в современной системе международных отношений.

Согласно реализму государства действуют в своих национальных интересах и стремятся наращивать свои силы. Страны, имеющие мощные национальные системы предотвращения и ликвидации последствий природных катастроф, оказывают помощь другим странам с учетом своих национальных интересов и в целях получения преференций в области экономики и политики от пострадавших государств.

Основоположниками современного политического реализма считаются английский историк Е. Карр и американский теоретик Г. Моргентау. К числу известных представителей школы реализма относятся также американский международник Р. Кохейн, американский социальный философ Р. Нибур, американский теоретик в области геополитики Н. Спайкман, американский дипломат и политолог Дж. Кеннан, французский философ Р. Арон, крупные американские политические деятели и теоретики международных отношений Г. Киссинджер и З. Бжезинский, американский политолог К. Уолтц.

Таким образом, странам, принимающим помощь в рамках международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф, следует иметь в виду, что им нужно быть готовыми оказать помощь в будущем (в отношениях с государствами, находящимися на сопоставимом уровне развития) или предоставить преференции помогающим странам (в отношениях с более развитыми странами, обладающими мощными национальными системами предотвращения и ликвидации последствий природных катастроф).

Политику продвижения своей помощи в пострадавших от природных катастроф странах проводят США<sup>138</sup>. Несмотря на исчезновение «главного противника» в холодной войне, США не только сохранили, но и нарастили свой военно-стратегический потенциал и глобальное присутствие в мире. США укрепили свои позиции в мировой экономике, торговле, финансах и успешно приспособились к потребностям постиндустриального развития в условиях глобализации<sup>139</sup>.

Глобальное лидерство США может пошатнуться в связи с формированием многополярного мира, поэтому они стремятся сделать своё положение гегемона более полезным и привлекательным для других стран. В отношении глобального вызова природных бедствий США развивают положение, согласно которому ни одна страна не может справиться с ликвидацией последствий природных катастроф в одиночку. На базе этого были укреплены отношения с их союзниками и начат диалог с конкурентами и противниками.

Страны, дружественные США, положительно воспринимают помощь из развитых стран и международных организаций. В случае Великого восточно-японского землетрясения в марте 2011 г. участие международных сил в ликвидации последствий катастрофы воспринималось позитивно. Так, рейтинг популярности США поднялся с 66% перед наступлением катастрофы до 85% после нее<sup>140</sup>. В течение первых трех недель после катастрофы Японский Красный Крест получил пожертвования на сумму 1 млрд долл., свою помощь в оказании поисково-спасательных работ предложили 68 групп из 45 стран, четыре из которых (из Австралии, Новой Зеландии, Южной Кореи и США) Япония допустила к данным работам<sup>141</sup>. В ликвидации последствий землетрясения в Японии участвовало 200 МНПО, которые занимались вопросами снабжения страны гуманитарными грузами,

<sup>138</sup> См.: Phillips, M. The Role Of The Military In International Disaster Relief Activities // NIDS International Symposium On Security Affairs. The Role Of The Military In Disaster Relief Operations (November 9, 2011). Tokyo : The National Institute For Defense Studies, 2011. P. 38.

<sup>139</sup> См.: Современные международные отношения / ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М. : Аспект-пресс, 2012. С. 303.

<sup>140</sup> См.: Moroney, J. D. P. Lessons From Department Of Defense Disaster Relief Efforts In The Asia-Pacific Region / J. D. P. Moroney, S. Pezard, L. E. Miller, J. Engstrom, A. Doll. Santa Monica, CA : RAND Corporation, 2013. P. 117.

<sup>141</sup> См.: Ibid. P. 120.

организации временного проживания пострадавшего населения, оказания медицинской помощи.

Для ликвидации последствий Великого восточно-японского землетрясения было задействовано 107 тыс. из всего имеющихся 230 тыс. человек личного состава Сил самообороны Японии. США на помощь Японии направили 20 тыс. своих военных<sup>142</sup>. Наряду с США в Японию прибыли вооруженные силы из Австралии, Республики Корея, Таиланда, Израиля.

Помощь США в ликвидации последствий природных катастроф принимают также и в развивающихся странах. Так, в операции по ликвидации последствий землетрясения на Гаити в 2010 г. участвовало более 16 тыс. военнослужащих из США<sup>143</sup>. За координацию помощи, в том числе с использованием возможностей министерства обороны, со стороны США отвечало Агентство международного развития страны. Помощь по линии этих двух организаций правительства США составила более 1 млрд долл.<sup>144</sup>

Свою позицию в отношении намерения получения помощи руководство той или иной страны выражает в рамках механизма «просьба — предложение», который является традиционным подходом, отраженным в праве международных договоров при оказании помощи в случае природных катастроф. Однако руководство ряда стран может по тем или иным причинам придерживаться сдержанного подхода к помощи международного сообщества и не спешить подавать заявку на ее получение.

Например, такую взвешенную позицию заняло руководство Мьянмы после шторма Нургис 2008 г., причинившего ущерб в 4 млрд долл. и унесшего жизни 4 тыс. человек по официальным данным властей Мьянмы (по оценкам международного сообщества жертвами стали 130 тыс.). США сами выступили с инициативой об оказании помощи Мьянме. Власти Мьянмы, осознавая, что в обмен на помощь развитых стран придется в дальнейшем предоставить им значительные политические и экономические преференции, в том числе в отношении своих нефтеносных месторождений, по размеру

<sup>142</sup> См.: Ferris, E. Future Directions In Civil-Military Responses To Natural Disasters // ACMC Paper. 2012. № 5. P. 3.

<sup>143</sup> См.: Alcaro, R. EU-U.S. Security Strategies: Comparative Scenarios And Recommendations / R. Alcaro, V. Briani, J.-P. Darnis, F. Di Camillo, E. Greco etc. Rome : Istituto Affari Internazionali (IAI), 2011. P. 34.

<sup>144</sup> См.: Ibid.

соотносящиеся с объемами полученной поддержки, ограничились принятием следующей помощи:

- Мьянма согласилась предоставить допуск в страну небольшому количеству международных групп по оказанию медицинской помощи;
- сухогрузам, доставлявшим гуманитарный груз из развитых стран, было предложено разгружаться в соседней стране – Таиланде;
- на территорию Мьянмы груз перевозили вертолеты Всемирной продовольственной программы ООН, а распределение груза осуществлялось силами национальных служб Мьянмы.

Также Мьянма предоставила возможность оказывать помощь в стране отдельным структурам АСЕАН, например группе скорой чрезвычайной помощи в составе официальных лиц и экспертов в области гуманитарной помощи из Брунея, Малайзии, Филиппин, Сингапура, представителей Секретариата АСЕАН. С помощью АСЕАН была образована группа взаимодействия АСЕАН, правительства Мьянмы и ООН<sup>145</sup>. В объемных показателях США доставила в Мьянму наибольшее количество гуманитарного груза (1618 с.т.<sup>146</sup>), на втором месте шла Индия (197 с.т.), на третьем – Таиланд (158 с.т.)<sup>147</sup>.

Инструментами международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф выступают:

- 1) совершенствование институционально-правовых основ;
- 2) соглашения об участии иностранных вооруженных сил;
- 3) совместные учения;
- 4) страхование и перестрахование;
- 5) донорство гуманитарной помощи;
- 6) фонды помощи;
- 7) специализированные организации по сотрудничеству и управлению рисками;
- 8) техническое сотрудничество, межгосударственные консультации, исследования.

Рассмотрим их подробнее.

<sup>145</sup> См.: Moroney, J. D. P. Lessons From Department Of Defense Disaster Relief Efforts In The Asia-Pacific Region / J. D. P. Moroney, S. Pezard, L. E. Miller, J. Engstrom, A. Doll. Santa Monica, CA : RAND Corporation, 2013. P. 65.

<sup>146</sup> С.т. – судовые тонны, 1 с.т. примерно равна 0,9 т.

<sup>147</sup> См.: Moroney, J. D. P. Op. cit. P. 60.

1. Начиная с 2000-х гг. проводится регулярная работа по совершенствованию законодательства в области международного сотрудничества для защиты от природных катастроф. Данные тенденции во многом обусловлены инициативами международных организаций, прежде всего ООН и МФОККиКП. В числе одних из наиболее значимых инициатив находятся «Программа законодательства о чрезвычайных ситуациях» (Disaster Law Programme) МФОККиКП, принятая в 2001 г., и Проект Комиссии по международному праву ООН «Защита человека в случае катастроф» (The Protection Of Persons In The Event Of Disasters Project), принятый в 2007 г.

В 2007 г. МФОККиКП разработала «Руководство по внутригосударственному содействию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и в проведении первичных восстановительных работ». Данное руководство представляет собой комплекс рекомендаций по дополнению национальных законодательств заинтересованных стран мира нормами, касающимися международного сотрудничества в чрезвычайных ситуациях.

В дополнение к этому МФОККиКП совместно с УКГВ ООН и Межпарламентским Союзом для содействия реализации руководства на практике в 2011 г. разработали модель закона о регулировании международной помощи<sup>148</sup>. Руководство и модель закона исходят из того, что четкая правовая база, учитывающая как гарантии внутреннего контроля и общественной безопасности, так и необходимость международного сотрудничества, способствует эффективному реагированию на природные катастрофы.

2. В рамках совершенствования институционально-правовых основ в середине 2000-х гг. на уровне ООН была проведена легитимации участия вооруженных сил иностранных государств в операциях по предотвращению гуманитарной катастрофы после природных бедствий на территории пострадавших государств. Так, в середине 2000-х гг. были приняты:

- «Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности ООН в сложных чрезвычайных ситуациях» (Guidelines On The Use Of Military Civil Defence Assets

<sup>148</sup> Типовой закон о содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ. Пилотная версия, ноябрь 2011 / МФКК. Женева : МФКК, 2011. С. VI.

(MCDA) To Support UN Humanitarian Activities In Complex Emergencies) в 2003 г.;

- «Руководящие принципы Осло по использованию военных ресурсов и средств гражданской обороны в сложных чрезвычайных ситуациях» (Oslo Guidelines On The Use Of Military And Civil Defence Assets In Disaster Relief) в 2006 г.

В каждой стране вышеназванные руководящие принципы ООН понимаются по-своему, поэтому стандартов в этой области де-факто не существует. Известно, что стоимость услуг иностранных вооруженных сил в операциях по защите пострадавших стран от природных катастроф значительно превышает издержки сопоставимых работ гражданских служб<sup>149</sup>. При этом их стоимость остается в зоне секретности и туманных оценок<sup>150</sup>.

США наиболее активно предоставляют свои вооруженные силы для борьбы с природными катастрофами за рубежом, так как, во-первых, в США сосредоточены огромные военные и финансовые ресурсы, во-вторых, данное государство имеет военные базы по всему миру, что позволяет ему быстро добраться до пострадавшей страны и оказать ей необходимую помощь, и, в-третьих, США в обмен на помощь стремится получить от пострадавшей страны преференции в экономике и политике<sup>151</sup>. В структуре Министерства обороны США есть специальное подразделение — Гуманитарная помощь зарубежным странам с использованием вооруженных сил — с ежегодным бюджетом 20 млн долл. в 2010—2011 гг. и 30 млн долл. в 2012 г. Рост бюджета данного департамента означает увеличение его важности для США.

Расходы США на оказание помощи за рубежом с использованием вооруженных сил в 2007—2011 гг. только в рамках гуманитарного ка-

<sup>149</sup> Например, стоимость проводимых вооруженными силами Испании программ вакцинации и снабжения питьевой водой пострадавших от землетрясения на Гаити в 2010 г. оказалась в 18 раз выше стоимости аналогичного объема работ, выполненного гражданскими службами. См.: *Whose Aid Is It Anyway? Politicizing Aid In Conflicts And Crises* / Oxfam International. Oxford : Oxfam GB, 2011. P. 2.

<sup>150</sup> См.: *Global Humanitarian Assistance. Counting The Costs Of Humanitarian Aid Delivered Through The Military / Development Initiatives*. Bristol : Development Initiatives, 2013. P. 3.

<sup>151</sup> См.: Wiharta, S. *The Effectiveness Of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response* / S. Wiharta, H. Ahmad, J.-Y. Haine, J. Löfgren, T. Randall. Stockholm : Stockholm International Peace Research Institute, 2008. P. 32.

нала при посредничестве УКГВ ООН составили 686 млн долл., что многократно превышает расходы следующих за США по данному показателю стран – Германии, где такие расходы составили всего 20 млн долл., Франции (17,2 млн долл.), Испании (4,8 млн долл.)<sup>152</sup>. А если взять в учет расходы государства на обеспечение ежедневной работы вооруженных сил, их тренировку, инвестиции в их развитие, то расходы на использование вооруженных сил будут еще выше<sup>153</sup>.

Европейские страны оказывают помощь с использованием вооруженных сил только неевропейским странам. В Финляндии и Норвегии законодательство строго ограничивает использование вооруженных сил для ликвидации природных катастроф за рубежом. В Финляндии привлечение вооруженных сил в ликвидации природных катастроф за рубежом полностью запрещено. Такая политика развитых стран Северной Европы связана с тем, что они берегут личный состав своих вооруженных сил, считая, что подвергать его опасности в деятельности, которая не будет востребована ими самими со стороны иных государств, нецелесообразно.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе ряд стран предоставляет свои вооруженные силы для ликвидации природных катастроф за рубежом, но прежде всего в рамках региона, при этом наибольшую активность проявляют Япония, Сингапур, Австралия. В вооруженных силах стран Южной Африки финансирование мероприятий по управлению рисками природных катастроф не предусмотрено, тем не менее выделен ряд активов, приемлемых для ликвидации природных катастроф на территории африканских стран<sup>154</sup>.

Обратим внимание, что законодательство ряда стран, таких как Китай, Индия, Северная Корея, запрещает размещение на своей территории зарубежных вооруженных сил для ликвидации последствий природных катастроф<sup>155</sup>.

3. В целях достижения эффективности использования вооруженных сил иностранных государств для предотвращения гумани-

<sup>152</sup> См.: Global Humanitarian Assistance. Counting The Costs Of Humanitarian Aid Delivered Through The Military / Development Initiatives. Bristol : Development Initiatives, 2013. P. 6–7.

<sup>153</sup> См.: Ibid. P. 4.

<sup>154</sup> См.: Wiharta, S. The Effectiveness Of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response / S. Wiharta, H. Ahmad, J.-Y. Haine, J. Löfgren, T. Randall. Stockholm : Stockholm International Peace Research Institute, 2008. P. 34.

<sup>155</sup> См.: Ibid. P. 13.

тарной катастрофы после природных бедствий регулярно проводятся совместные учения.

4. В условиях глобализации мирового страхового рынка и либерализации международной торговли страховыми услугами, глобальное перераспределение застрахованных рисков осуществляется на международном рынке страхования и перестрахования. В 2011 г. объем собранных премий по страхованию иному, чем страхование жизни, составил около 2 трлн долл., из этого показателя около 165 млрд долл. было передано в перестрахование. Объем рынка перестрахования рисков природных катастроф по собранным премиям составил 18 млрд долл.<sup>156</sup>, что сопоставимо по размеру с глобальной гуманитарной помощью и в несколько раз превышает показатель гуманитарной помощи, предназначенной на цели ликвидации последствий природных бедствий и реагирования на них.

5. Что касается такого инструмента сотрудничества, как донорство гуманитарной помощи, то, в соответствии с положениями резолюции Генеральной ассамблеи ООН № 46/182 от 1991 г., оно осуществляется с соблюдением принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности, суверенитета, главенствующей роли пострадавшего государства в инициировании и координации гуманитарной помощи<sup>157</sup>.

В начале XXI в. объемы глобальной гуманитарной помощи значительно расширились: с 6,7 млрд долл. в 2000 г. до 18,8 млрд долл. в 2010 г.<sup>158</sup>, при этом на цели предупреждения и ликвидации последствий природных бедствий в 2010 г. приходилось около 4 млрд долл.<sup>159</sup> Главными государствами-донорами являются страны – члены Комитета по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития: США, Великобритания, Франция, Швеция, Норвегия, Нидерланды и Германия – на них приходится около 94%

<sup>156</sup> См.: Von Dahlen, S. Natural Catastrophes And Global Reinsurance – Exploring The Linkages / S. Von Dahlen, G. Von Peter // BIS Quarterly Review. December 2012. P. 27.

<sup>157</sup> Цит. по: Илющенко, А. А. Международное сотрудничество в ликвидации последствий землетрясения в Гаити (международно-правовые аспекты) // Московский журнал международного права. 2010. № 4. С. 159–161.

<sup>158</sup> См.: Иномата, Т. Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций. Женева : ООН, 2012. С. 11.

<sup>159</sup> Рассчитано автором на основе того, что на финансирование последствий природных катастроф в начале XXI в. приходилось 1/5 от объема гуманитарной помощи. См.: Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics Of Effective Prevention. Washington, DC : World Bank, 2010. P. 9.

объема помощи для борьбы с последствиями природных катастроф<sup>160</sup>. В случае отдельных масштабных природных катастроф наряду с традиционными донорами часть обязательств была взята странами, многие из которых обычно сами выступают получателями чрезвычайной помощи (например, Саудовская Аравия и Индия)<sup>161</sup>.

Отметим, что обычно внимание доноров международного сообщества тем больше, чем крупнее масштабы природных катастроф. Так, в 2010 г. около 96% финансирования со стороны международного сообщества было направлено на ликвидацию последствий двух природных катастроф — землетрясения на Гаити и наводнения в Пакистане<sup>162</sup>. Оставшиеся 4% были использованы на финансирование 54 прочих природных бедствий. 317 природных бедствия не получили международного финансирования.

6. К числу основных фондов международной помощи для ликвидации последствий природных катастроф относятся фонды, формируемые ООН в рамках процедур ежегодных «призывов к совместным действиям» (ПСД) и экстренных призывов. Одна из успешных операций по привлечению финансирования в рамках данных фондов ООН была проведена после цунами в Индийском океане в 2004 г., когда из средств фонда, созданного в рамках ПСД, был выделен почти 1 млрд долл., а в рамках фонда, собранного по линии экстренных призывов, — 6,2 млрд долл.

Также в системе ООН действует «Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации» (Central Emergency Response Fund — CERF). Средства данного фонда обеспечивают оперативное первоначальное финансирование в случае гуманитарных кризисов и недостаточного финансирования гуманитарных операций. С 2006 г. взносы в данный фонд внесли более 120 стран — членов ООН, а на борьбу с чрезвычайными ситуациями из него было выделено 2,5 млрд долл.<sup>163</sup> На уровне отдельных стран были созданы фонды реагирования на чрезвычайные ситуации (Emergency Response Funds — ERF) и «Общий гуманитарный Фонд» (ОГФ). Фонды реагирования

<sup>160</sup> См.: Иномата, Т. Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций. Женева : ООН, 2012. С. 17.

<sup>161</sup> См.: Там же.

<sup>162</sup> См.: Ferris, E. Future Directions In Civil Military Responses To Natural Disasters. P. 2.

<sup>163</sup> См.: Знакомьтесь: УГКВ [Электронный ресурс] / ОЧА. С. 11. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/publications/pdfs/meet\\_ocha\\_brochure\\_rus.pdf](http://www.un.org/ru/publications/pdfs/meet_ocha_brochure_rus.pdf)

на чрезвычайные ситуации обеспечивают первоначальное финансирование мер реагирования на внезапно возникающие чрезвычайные ситуации, не включенные в ПСД. Средства фондов реагирования на чрезвычайные ситуации обычно предназначаются для МНПО. В 2011 г. через эти фонды на борьбу с чрезвычайными ситуациями было выделено 100 млн долл.<sup>164</sup> Своевременное и прогнозируемое финансирование, обозначенное в ПСД, обеспечивается в рамках ОГФ. В 2011 г. через ОГФ на борьбу с чрезвычайными ситуациями было направлено 356 млн долл.<sup>165</sup>

7. К специализированной организации на международном уровне относится уже упоминаемая нами МОГО. Бюджет МОГО на 2009–2010 гг. составил около 1,4 млн долл., при этом у ряда государств-членов имеется значительная многолетняя задолженность по взносам в данную организацию на общую сумму около 6 млн долл.<sup>166</sup> Что касается специализированных организаций в формах центра управления рисками и механизма быстрого реагирования, то в настоящий момент на глобальном уровне их не существует.

8. К числу важных инструментов международного сотрудничества также относятся межгосударственные консультации, техническое сотрудничество, исследования, которые происходят как в рамках международных организаций, так и на двусторонней основе.

В деле защиты от природных катастроф существенно повышается значение региональных усилий. По табл. 6 рассмотрим опыт использования инструментов международного сотрудничества по управлению рисками природных катастроф в следующих региональных организациях: в Африканском союзе (АС), Экономическом сообществе стран Западной Африки (ЭКОВАС), Сообществе развития Юга Африки (САДК), Организации американских государств (ОАГ), Системе центрально-американской интеграции (СЦАИ), Карибском сообществе (КАРИКОМ), Андском сообществе наций (АСН), Лиге арабских государств (ЛАГ), Южно-Азиат-

<sup>164</sup> См.: Знакомьтесь: УГКВ [Электронный ресурс] / ОЧА. С. 11. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/publications/pdfs/meet\\_ocha\\_brochure\\_rus.pdf](http://www.un.org/ru/publications/pdfs/meet_ocha_brochure_rus.pdf)

<sup>165</sup> См.: Там же.

<sup>166</sup> Международная организация гражданской обороны (справочная информация) [Электронный ресурс] // МИД России [Официальный сайт]. 23.03.2009. Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-dmo.nsf/56b4db0e06b748b8432569f400359251/1425f86b6b3ff8aac32575820046d7c8!OpenDocument> (дата обращения: 08.12.2014).

ской ассоциации регионального сотрудничества (СААРК), Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Европейском союзе (ЕС), Совете Европы (СЕ), Секретариате тихоокеанского сообщества (СТС).

Таблица 6

**Использование инструментов международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф в региональных организациях**

| Направления сотрудничества                            | Региональные организации |        |      |     |      |         |     |     |       |       |    |    |     |
|-------------------------------------------------------|--------------------------|--------|------|-----|------|---------|-----|-----|-------|-------|----|----|-----|
|                                                       | АС                       | ЭКОВАС | САДК | ОАГ | СПАИ | КАРИКОМ | АСН | ЛАГ | СААРК | АСЕАН | ЕС | СЕ | СТС |
| 1. Совершенствование институционально-правовых основ  | +                        | +      | +    | +   | +    | +       | +   | +   | +     | +     | +  | +  | +   |
| 2. Соглашения об участии иностранных вооруженных сил  |                          |        |      | +   |      |         |     |     |       |       | +  |    |     |
| 3. Совместные учения                                  |                          | +      |      |     |      | +       |     |     |       |       | +  |    |     |
| 4. Региональная система страхования и перестрахования |                          |        |      |     |      | +       |     |     |       |       |    |    | +   |
| 5. Донорство гуманитарной помощи                      |                          |        |      |     |      |         |     |     |       |       | +  |    |     |
| 6. Региональный фонд помощи                           | +                        |        |      | +   |      |         |     |     |       |       | +  |    |     |
| 7. Специализированные организации                     |                          |        |      |     | +    | +       | +   |     |       |       | +  |    | +   |
| 8а.Техническое сотрудничество                         |                          | +      | +    | +   | +    | +       | +   |     |       | +     | +  | +  | +   |
| 8б. Межгосударственные консультации                   | +                        | +      | +    | +   | +    | +       | +   | +   | +     | +     | +  | +  | +   |
| 8в. Исследования                                      |                          |        |      | +   |      | +       |     |     | +     |       | +  | +  | +   |

*Источник:* составлено автором на основе: Ferris, E. In the Neighborhood: The Growing Role of Regional Organizations in Disaster Risk Management / E. Ferris, D. Petz. Washington, DC : The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2013. P. 23.

Как видно из табл. 6, во всех рассматриваемых нами региональных организациях ведется работа по совершенствованию институционально-правовых основ и проводятся межгосударственные консультации. В ОАГ и ЕС имеются соглашения об участии иностранных вооруженных сил в ликвидации последствий природных катастроф. Ряд региональных международных организаций образовали фонды чрезвычайной помощи (ЕС, ОАГ, АС) и создали региональные системы страхования (КАРИКОМ, СТС). Из «Фонда солидарности ЕС» (European Union Solidarity Fund – EUSF) начиная с момента его основания в 2002 г. по октябрь 2014 г. было распределено 3,7 млрд долл., что является максимальным показателем чрезвычайной помощи среди региональных фондов финансирования последствий природных катастроф<sup>167</sup>. В «Межамериканском фонде чрезвычайной помощи» (Inter-American Emergency Relief Aid Fund) и в «Фонде чрезвычайной помощи» АС суммы для распределения были на минимальных значениях.

Что касается стран Африки, то с конца 1980-х гг. в них существенно усилилась роль международных финансовых институтов по вопросам развития. Именно с их стороны было инициировано создание в Африке «Специального фонда чрезвычайной помощи» (Special Emergency Assistance Fund). Из данного фонда за период со дня его образования в 1984 по 2010 г. было распределено 40 млн долл. помощи. Однако данный фонд не оправдал надежд, и к 2010 г. в нем осталось средств в размере 2,8 млн долл.<sup>168</sup> Таким образом, он остался фондом лишь как форма без содержания, которая в результате недоверия африканцев к нововведениям, привнесенным извне, свойственной им уравнилельностью и трайбализмом, не смогла функционировать в задуманном развитыми странами ключе и изживает себя.

В то время как ряд региональных организаций формально не имеет фондов для финансирования ликвидации последствий природных катастроф, время от времени средства на эти цели ими выделяются, хотя

<sup>167</sup> См.: Solidarity Fund Interventions Since 2002. Last Update: 10 October 2014 By Country [Electronic resource] // European Commission [Official site]. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/doc/interventions\\_since\\_2002.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/doc/interventions_since_2002.pdf) (date access: 20.12.2014).

<sup>168</sup> См.: Ferris, E. In the Neighborhood: The Growing Role of Regional Organizations in Disaster Risk Management / E. Ferris, D. Petz. Washington, DC : The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2013. P. 16.

лишь в качестве символических жестов поддержки пострадавшего населения. Например, для ликвидации последствий наводнения в Нигерии в ноябре 2012 г., унесшего жизни 363 человек и причинившего ущерб 19,6 млрд долл.<sup>169</sup>, ЭКОВАС выделило 400 тыс. долл.<sup>170</sup>

Что касается региональных систем страхования, то в КАРИКОМ с 2007 г. действует механизм параметрического страхования «Карибский фонд страхования риска природных катастроф»<sup>171</sup>. А в СТС в 2013 г. при содействии Группы снижения риска стихийных бедствий и ликвидации их последствий (Global Facility For Disaster Reduction and Recovery – GFDRR) Всемирного Банка и Комиссии по прикладным геонаукам для южной части Тихого океана был запущен проект регионального страхования для малых островных стран южной части Тихого океана<sup>172</sup>. Отметим, что выплаты в рамках данных региональных систем страхования находятся на минимальных уровнях (в пределах 10 млн долл. на событие), тем не менее средства страховых выплат в случае с «Карибским фондом страхования риска природных катастроф» иногда являлись единственным источником поступления средств в пострадавшую страну.

По табл. 6 хорошо прослеживается высокий уровень кооперации для борьбы с последствиями природных катастроф в странах ЕС, в рамках которого задействовано максимальное количество инструментов международного сотрудничества в данной области. Эффективное взаимодействие чрезвычайных служб 32 стран Европы обеспечивается в рамках Механизма гражданской защиты Европейского союза (МГЗЕС)<sup>173</sup>. Платформой для доступа к этой системе является Центр координации чрезвычайного реагирования (ЦКЧР) ЕС, ко-

<sup>169</sup> См.: Nabegu, A. B. Analysis Of Vulnerability To Flood Disaster In Kano State, Nigeria //Greener Journal of Physical Sciences. 2014. Vol. 4 (2). P. 22.

<sup>170</sup> См.: Ferris, E. In the Neighborhood: The Growing Role of Regional Organizations in Disaster Risk Management / E. Ferris, D. Petz. Washington, DC : The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2013. P. 17.

<sup>171</sup> См.: Токарева, Е. А. Мировой опыт параметрического страхования рисков природных катастроф // Страховое дело. 2014. № 3. С. 60.

<sup>172</sup> См.: Pilot Country Experiences With The Pacific Catastrophe Risk Insurance Pilot /Forum Economic Ministers Meeting And Forum Economic Officials Meeting. “Strengthening Economic Linkages” (Honiara, Solomon Islands, 8–11 July, 2014). Washington, DC : The World Bank, 2014.

<sup>173</sup> См.: Сканцев, А. Россия и ЕС: стратегическое партнерство во имя спасения [Электронный ресурс] // МЧС России [Офф. сайт]. Режим доступа: <http://www.mchs.gov.ru/document/363631> (дата обращения: 23.07.2014).

торый структурно входит в состав Гендиректората Еврокомиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите (European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department – ЕСНО) и находится в оперативном контакте со всеми штаб-квартирами чрезвычайных служб государств, участвующих в МГЗЕС. Появление ЦКЧР ЕС в 2013 г. стало результатом объединения Центра мониторинга и информации (ЦМИ) ЕС и Ситуационного центра Гендиректората Еврокомиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите, занимавшегося вопросами оказания чрезвычайной и плановой гуманитарной помощи.

Для быстрого реагирования на природные катастрофы за рубежом в структуре Гендиректората Еврокомиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите действует Европейский центр реагирования на чрезвычайные ситуации (European Emergency Response Centre). Главными инструментами финансирования мероприятий по предотвращению и ликвидации природных катастроф за рубежом являются механизм быстрого реагирования «Инструмент для стабильности» (Instrument for Stability – IfS) с бюджетом в 2 млрд евро и «Инструмент сотрудничества в целях развития» (Development Cooperation Instrument – DCI) с бюджетом в 2,2 млрд евро. Данные инструменты были активно использованы в гуманитарной операции на Гаити, где ЕС в качестве экстренной помощи выделил 122 млн евро, а в качестве долгосрочной помощи на восстановление – 1,2 млрд евро<sup>174</sup>. Кроме того, в данной операции приняли участие более 2 тыс. военнослужащих из стран ЕС.

В операциях по ликвидации последствий природных катастроф в странах Европы активно принимает участие Организация Северо-атлантического договора (НАТО) (North Atlantic Treaty Organization – NATO), которая таким образом демонстрирует свои намерения по превращению из узкоспециализированной организации коллективной обороны в институт глобального мирорегулирования<sup>175</sup>. При этом расходы на оборону в самой Европе с 2001 г. ежегодно уменьшались, за период 2001–2011 гг. снижение составило 25%<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> См.: Alcaro, R. EU-U.S. Security Strategies: Comparative Scenarios And Recommendations. P. 36.

<sup>175</sup> См.: Современные международные отношения / ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М.: Аспект-пресс, 2012. С. 167.

<sup>176</sup> См.: Lindley-French, J. The Role Of European Military's In International Disaster Relief: NATO And EU Capabilities And Capacities // NIDS International Symposium On Security Affairs. The Role Of The Military In Disaster Relief

В структуре НАТО руководящим органом по вопросам реагирования на природные катастрофы является Главный комитет гражданского чрезвычайного планирования (ГКГЧП) (Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC), а его оперативным органом – Евроатлантический координационный центр реагирования на стихийные бедствия и катастрофы (ЕКЦРСБК) (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre – EADRCC). ЕКЦРСБК осуществляет координацию программ помощи в случае природных катастроф в 46 странах Совета евроатлантического партнерства (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC).

В Юго-Восточной Азии (ЮВА) вопросами международного сотрудничества по управлению рисками природных катастроф на региональном уровне занимаются Азиатский центр по сокращению риска природных бедствий (Asian Disaster Reduction Centre – ADRC), членами которого являются 30 стран, и МНПО «Азиатский центр подготовки к природным бедствиям» (Asian Disaster Preparedness Centre – ADPC). Вопросами гуманитарной помощи в АСЕАН ведает Комитет АСЕАН по управлению рисками чрезвычайных ситуаций (ASEAN Committee on Disaster Management – ACDM), который отвечал за подготовку Соглашения АСЕАН по управлению рисками чрезвычайных ситуаций и реагированию на них (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response – AADMER). В своей работе Комитет АСЕАН по управлению рисками чрезвычайных ситуаций опирается на материалы Министерских встреч АСЕАН по управлению рисками чрезвычайных ситуаций (ASEAN Ministerial Meeting on Disaster Management – AMMDM). Наряду с перечисленными выше механизмами, вопросы гуманитарной помощи поднимаются на встречах министров обороны стран АСЕАН (ASEAN Defence Ministers' Meeting – ADMM), а также на региональном форуме АСЕАН (ASEAN Regional Forum – ARF). В рамках регионального форума АСЕАН было разработано Стратегическое руководство по гуманитарной помощи и помощи после чрезвычайных ситуаций (Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) Strategic Guidance)<sup>177</sup>.

Operations (November 9, 2011). Tokyo : The National Institute For Defense Studies, 2011. P. 9.

<sup>177</sup> См.: ASEAN Regional Forum Strategic For Humanitarian Assistance And Disaster Relief. Draft Version, 4–11 July, 2008. Jakarta : ASEAN Secretariat, 2008. P. 1.1.

Однако несмотря на громкие названия программ регионального сотрудничества в области управления рисками природных катастроф в ЮВА, результативность их применения остается крайне низкой. Эксперты связывают это с наличием экономических и политических различий между странами АСЕАН, а также со спецификой стиля их сотрудничества. Так, с одной стороны, страны АСЕАН известны своей нацеленностью на компромиссы и стремлением к разрешению разногласий в неофициальном порядке, чтобы не ставить никого из членов «региональной семьи» в неловкое положение. С другой стороны, такая приверженность консенсусу и компромиссу сковывает АСЕАН в вопросах применения инструментов международного сотрудничества для борьбы с последствиями природных катастроф<sup>178</sup>.

В странах Южной Азии (ЮА) отмечается слабая культура кооперации. Так, в данном регионе проводится работа по совершенствованию институционально-правовых основ регионального сотрудничества, проводятся межгосударственные консультации и исследования, однако большая часть данной работы не имеет реальных итогов. В ЮА существует специализированная организация «Механизм быстрого реагирования на природные катастрофы в СААРК» (SAARC Natural Disaster Rapid Response Mechanism), однако и она едва ли функционирует. Более того, в ЮА до сих пор не разработана действенная система раннего предупреждения наводнений и циклонов, система ликвидации последствий природных катастроф и долгосрочного восстановления.

Итак, аспект природных катастроф и необходимость международного сотрудничества для защиты от них исторически учитываются как в рамках национального законодательства, так и при заключении двусторонних, региональных и международных соглашений. Тем не менее к настоящему моменту цельной совокупности правовых норм в этой области не сложилось.

Ответственность за организацию защиты от природных катастроф и эффективного международного сотрудничества в данной области лежит на государствах. При этом мотивы, побуждающие государства, находящиеся на сопоставимых уровнях развития, к сотрудничеству, основаны на принципах мира и солидарности. Страны, имеющие мощные национальные системы предотвращения и ликвидации по-

<sup>178</sup> См.: Современные международные отношения. отношения / ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М. : Аспект-пресс, 2012. С. 299.

следствий природных катастроф, готовы участвовать в международном сотрудничестве с учетом своих национальных интересов и оказывать помощь пострадавшим государствам в целях получения от них преференций в области экономики и политики.

Наряду с государствами в международном сотрудничестве для защиты от природных катастроф участвуют ММПО, МНПО, бизнес. Международные организации активно выступают с инициативами переноса внутренних мер защиты, реализуемых государствами в рамках принципа суверенитета, в международно-правовую плоскость, однако осуществление этих идей наталкивается на сопротивление со стороны большинства государств. Тем не менее совершенствование международно-правового регулирования остается в числе главных инструментов международного сотрудничества наряду с соглашениями об участии иностранных вооруженных сил, совместными учениями, глобальным перераспределением застрахованных рисков природных катастроф, донорством гуманитарной помощи, техническим сотрудничеством и консультациями.

Повышается значение региональных усилий, направленных на организацию механизмов защиты от природных катастроф. Региональные фонды чрезвычайной помощи и системы страхования являются одними из наиболее продвинутых инструментов регионального сотрудничества, хотя реальное их наполнение имеет место лишь в единичных случаях.

## Заключение

Человечество на всем протяжении своего развития находилось в поиске эффективного механизма финансирования ликвидации и предотвращения природных катастроф. Государственные фонды в настоящее время играют ведущую роль в обеспечении условий для устойчивого развития общества, при этом масштабы их применения зависят также от развития альтернативных источников компенсации ущерба, прежде всего страхования.

Использование возможностей государственного финансирования и страхования варьируется по странам в зависимости от их традиций, исторических и других основополагающих аспектов развития и существования. При этом страхование позволяет несколько облегчить бремя расходов государства, что особенно актуально в свете широко распространенных проблем дефицитности государственного бюджета и государственного долга.

Увеличению эффективности защиты от природных катастроф в каждой отдельной стране содействует международное сотрудничество в данной области, осуществляемое главным образом посредством таких инструментов, как совершенствование международно-правового регулирования, соглашения об участии иностранных вооруженных сил, совместные учения, глобальное перераспределение застрахованных рисков природных катастроф, донорство гуманитарной помощи, техническое сотрудничество и консультации.

Для заметок

Для заметок

**Токарева Екатерина Александровна**

**Организация финансирования последствий  
природных катастроф в зарубежных странах**

*под редакцией Л. И. Цветковой*

Ответственный за выпуск: Я.К. Макарова  
Компьютерная верстка: Т.Л. Забегаева  
Корректор: Н.А. Соколова

Подписано в печать: 20.02.2015  
Формат 90х60/16. Гарнитура «NewtonС»  
Объем 4,75 п.л. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Тираж 500 экз.

Издательство «Анkil»  
105005, Москва, Елизаветинский пер., д. 6, офис 23.  
Тел./факс: (499) 265-3718, 267-7573  
E-mail: <http://www.ankil.ru>

Книги издательства «Анkil»  
можно приобрести по издательским ценам в редакции.

Отпечатано в ОП и МТ МГИМО (У) МИД  
119454, Москва, проспект Вернадского, 76  
8-495-434-93-69