



СЕКЦІЯ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

КЛЮЧОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДОКУМЕНТИ ООН ЩОДО ЗНИЖЕННЯ РИЗИКІВ СТИХІЙНИХ ЛИХ

Гавронська І.В., здобувач
кафедри міжнародного публічного права
Київський національний торговельно-економічний університет

У статті досліджено ключові організації та документи ООН, що стосуються міжнародного співробітництва щодо зниження ризиків стихійних лих, їх генеза, основні характеристики та шляхи взаємодії.

Ключові слова: Міжнародна стратегія зі зменшення небезпеки лих, ІСДР, ЮНІСДР, Глобальна платформа зі зниження ризиків стихійних лих, Сендайська рамкова програма.

В статье исследованы ключевые организации и документы ООН, касающиеся международного сотрудничества в снижении рисков стихийных бедствий.

Ключевые слова: Международная стратегия по уменьшению опасности бедствий, ИСДР, ЮНИСДР, Глобальная платформа по уменьшению рисков стихийных бедствий, Сендайская рамочная программа.

Havronska I.V. THE CORE UN ORGANISATIONS AND DOCUMENTS FOR THE DISASTER RISK REDUCTION

The article analyzes the core UN organisations and documents dealing with international cooperation on the disaster risk reduction.

Key words: International Strategy for Disaster Reduction, ISDR, UNISDR, Global platform for disaster risk reduction, Sendai Framework.

Постановка проблеми. Сьогодні особливої уваги набуває питання щодо міжнародного співробітництва та глобального партнерства в питаннях зниження ризиків стихійних лих. Ще всередині 20-го сторіччя глобальне партнерство щодо стихійних лих полягало переважно в міжнародній допомозі в подоланні наслідків стихійних лих. Це дозволяє припустити, що деякий час єдиним, що спонукало до міжнародної співпраці держави, які, на щастя, не зазнавали серйозних стихійних лих, було підтримання позитивного іміджу на міжнародній арені через допомогу постраждалим країнам. Сьогодні ж, коли економіки багатьох держав тісно пов'язані, коли значно підвищилася мобільність населення, проблему стихійних лих варто розглядати значно ширше. Так, стихійні лиха в будь-якій з частин світу можуть призводити як до економічних змін у цілих регіонах, так і до проблем вимушеної міграції, що може поширитися далеко за межі регіону. Стихійні лиха не зводяться лише до масштабних і неочікуваних, а й виявляються в проблемах навколишнього середовища, що проявляють себе поступово, тягнучи за собою невідворотні наслідки. Прийшло усвідомлення того, що певні екстраординарні природні явища в одній частині мають вплив на інші частини світу. Так, наприклад, феномени Ель-Ніньйо та Ла-Нінья, що проявляються в екстремально високій та відповідно низькій температурах поверхневих вод Тихого океану, не лише посилюють мусонні дощі в Азії чи урагани в південній та центральній Америці, але й, за

деякими джерелами, мають вплив і на Україну [1]. Ледь помітні зміни в кліматі держави можуть призводити до суттєвих викликів, пов'язаних, наприклад, із врожайністю, водним господарством, епідеміологічною ситуацією або збільшенням державних потреб у паливних матеріалах.

Крім того, в періоди стихійних лих слід особливу увагу приділяти питанням захисту прав та свобод людини, забезпечувати, щоб із боку держав не було зловживання правом на дерогацію, адже міжнародне право дозволяє державам відступати під час надзвичайних ситуацій від виконання деяких своїх міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, призупиняти дію національного законодавства. Це право закріплено в універсальних і регіональних документах із прав людини, таких як Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права (ст. 4), Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (ст.15), Американська конвенція про права людини (ст. 27) [2].

Мета статті – дослідити ключові організації та документи ООН, що стосуються міжнародного співробітництва щодо зниження ризиків стихійних лих.

Виклад основного матеріалу. Ще раз звертаючи увагу на високий рівень мобільності населення, слід пам'ятати також про те, що громадяни будь-якої держави можуть постраждати під час стихійного лиха в іншій державі. Тож обов'язок держави щодо захисту своїх громадян має реалізуватися шляхами міжнародної співпраці.

Таким чином, питання щодо зниження ризиків стихійних лих є настільки багатограним та об'ємним, що міжнародна співпраця щодо нього потребує постійної координації, зокрема, з боку ООН. У силу того, що Україна є переважно активним актором на міжнародній арені, а також того, що економіка України значним чином залежить від аграрного сектору, а тому чутлива до наслідків кліматичних змін, участь України в глобальному партнерстві зі зниження ризиків стихійних лих є необхідною передумовою добробуту її громадян. Саме тому дана стаття покликана сприяти імплементації Україною міжнародних норм з окресленого питання.

Статут Організації Об'єднаних Націй не містить прямої вказівки на співпрацю в питаннях попередження чи подолання наслідків стихійних лих, однак кожна мета з наведених чотирьох у першій статті Статуту ООН [3] є передумовою для реалізації завдань, що так чи інакше стосуються стихійних лих. Гуманітарна допомога та допомога в подоланні наслідків стихійних лих відноситься до глобальних питань ООН [4].

Перші рішення та дії щодо стихійних лих із боку ООН мали місце в 60-х роках минулого сторіччя. Генеральною асамблеєю ООН було прийнято ряд резолюцій про вжиття заходів щодо серйозних стихійних лих. Резолюції стосувалися певних стихійних лих, а також слугували заклик до міжнародної співпраці. В одній із резолюцій того періоду (№ 2034 «Допомога у випадках стихійних лих») Генеральна асамблея закликала держави-членів інформувати Генерального секретаря про вид невідкладної допомоги, яку вони мають можливість запропонувати. Резолюції наступних років до 1986 також стосувалися виключно допомоги в подоланні наслідків стихійних лих [5].

1987 рік відзначився корінними змінами в підході до міжнародної співпраці з питань стихійних лих. У резолюції Генеральної асамблеї 42/169 говориться: «ГА визнає важливість зменшення наслідків стихійних лих для всіх людей, і, зокрема, для країн, що розвиваються. Вона приймає рішення проголосити 1990-ті декадою, коли міжнародне співтовариство під егідою Організації Об'єднаних Націй буде приділяти особливу увагу розвитку міжнародного співробітництва в галузі зменшення небезпеки стихійних лих» [6]. Із початком Міжнародної декади зі зменшення небезпеки лих (ІДНДР від англ. *IDNDR – International Decade for Natural Disaster Reduction*) було затверджено Міжнародну рамкову програму дій ІДНДР, а також створено Науково-технічний комітет по ІДНДР та Секретаріат [7, 8].

У рамках ІДНДР у травні 1994 року в місті Йокогама, Японія, була проведена Всесвітня конференція, на якій була прийнята і в подальшому затверджена Генеральною асамблеєю (Res. 49/22 A) Йокогамська стратегія та план дій задля безпечнішого світу: керівні принципи запобігання стихійним лихам, забезпечення готовності і пом'якшення їх наслідків [9]. Йокогамська всесвітня конференція стала першою в серії конференцій Організації Об'єднаних Націй, присвячених питанням управління ризиками стихійних лих і змін клімату в контексті сталого розвитку. Наступна всесвітня конфе-

ренція ООН щодо зниження ризиків стихійних лих була проведена 2005 року в японському місті Кобе, префектурі Хіого. За результатами аналізу досвіду минулого десятиріччя щодо зменшення небезпеки лих Всесвітньою конференцією в Хіого було прийнято два принципових рішення. У першому з них говориться про те, що не менше десяти відсотків усіх коштів, які виділяються державами на відновлення та покриття збитків від природних катастроф, повинні спрямовуватись на запобігання останніх. У другому – про те, що запобігання катастрофам повинно спиратися не тільки на досягнення науково-технічного процесу, але й, у першу чергу, на освітянську і просвітницьку роботу з населенням, на формування культури безпеки життєдіяльності [10, с. 51]. Результатом роботи конференції стало прийняття Хіогської рамкової програми дій 2005–2015 – «Створення потенціалу протидії лихам на рівні держав і громад», яка згодом була затверджена резолюцією 60/195 Генеральної асамблеї [11].

Для цілей продовження реалізації завдань Хіогської програми та на її заміну 18 березня 2015 року в місті Сендай в Японії Третьою всесвітньою конференцією ООН зі зниження ризику стихійних лих було прийнято Сендайську рамкову програму (2015–2030) [12], яка представляє собою п'ятнадцятирічний добровільний незобов'язуючий договір, який окреслює план широких орієнтованих на людину заходів зі зниження ризиків стихійних лих. Документ був схвалений державами-членами в липні того ж року Резолюцією Генеральної Асамблеї 69/284 [13].

Усього на сьогодні відбулося три всесвітні конференції ООН, присвячених стихійним лихам. Тут слід зазначити, що до Йокогамської конференції зазначеного питання торкалися під час Дев'ятого саміту глав держав або уряду Руху неприєднання [14, ст. 116], і, проголошуючи ІДНДР, Генеральна асамблея, серед іншого, брала до уваги загальну позицію саміту з питання стихійних лих [7].

За різними джерелами [15], три всесвітні конференції, про які йде мова, об'єднуються у Всесвітню конференцію зі зниження ризиків стихійних лих. Офіційного підтвердження такому підходу немає. Хоча всі три конференції торкаються проблеми стихійних лих, вони різняться підходами до вирішення проблеми. Йокогамська всесвітня конференція розглядала питання щодо попередження стихійних лих, пом'якшення їх наслідків, однак концепція саме зниження ризиків стихійних лих розвивалася поступово і знайшла своє місце в документах ООН дещо згодом, під час затвердження Міжнародної стратегії зі зменшення небезпеки лих ООН, яка стала надбанням досвіду та правонаступницею [16] Міжнародної декади зі зменшення небезпеки лих (1990–1999), була затверджена Резолюцією 56/195 Генеральної асамблеї ООН [17]. Міжнародна стратегія втілює в собі принципи, зазначені в ряді основних документів, прийнятих у ході десятиліття, в тому числі в Йокогамській стратегії та доданому до неї тексту під назвою «Безпечний світ у 21-му столітті: стихійні лиха і зниження ризику». Затвердження міжнародної стратегії стало знаковим для



міжнародного співробітництва щодо зниження небезпеки лих, оскільки проголосила перехід від культури подолання наслідків до культури попередження стихійних лих.

У 2002 році під час Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі було представлено перелік конкретних цілей у рамках програми сталого розвитку, до яких закликалися привернути велику увагу та докласти значних зусиль із метою впровадження та широкого застосування заходів зниження ризиків. Адресатами заклику стали Цільова міжвідомча група щодо зниження небезпеки лих та Секретаріат Міжнародної стратегії зі зниження небезпеки лих ООН (Секретаріат ІСДР) [18]. Саме ці структурні підрозділи ООН тоді і тепер відіграють ключову роль у забезпеченні міжнародного співробітництва та глобального партнерства щодо зниження ризиків стихійних лих. Разом із ними проблематикою стихійних лих займається ще цілий ряд органів ООН, однак саме вони покликані координувати роботу всіх цих органів, а також держав, міжнародних організацій та інших зацікавлених сторін. Цільова міжвідомча група щодо зниження небезпеки лих та Секретаріат Міжнародної стратегії зі зниження небезпеки лих ООН (Секретаріат ІСДР від англ. ISDR – International Strategy for Disaster Reduction).

Цільова міжвідомча група щодо зниження небезпеки лих була заснована Генеральною асамблеєю ООН резолюціями 54/219 та 56/195 2000 та 2002 року для забезпечення імплементації Міжнародної стратегії зі зниження небезпеки лих [19]. Цільова міжвідомча група слугувала форумом у рамках ООН із питань зменшення стихійних лих, зокрема, для визначення стратегій міжнародного співробітництва щодо питання на всіх рівнях, при цьому забезпечуючи ефективне залучення інших агенцій. Окрім наведеної, до мандатних функцій міжвідомчої групи належало виявляти недоліки в програмах та політиках щодо зниження

стихійних лих та надавати рекомендації щодо їх усунення, надавати основні керівні вказівки Секретаріату ІСДР та збирати adhoc зустрічі експертів із питань, пов'язаних зі зниженням стихійних лих. Група збиралася двічі на рік у Женеві в проміжку між 2000 та 2005 роками та значно сприяла досягненню цілей, визначених Йогогамською конференцією, а також визначенню плану дій на наступні десять років.

На зміну Цільовій міжвідомчій групі щодо зниження небезпеки лих у 2006 році була заснована Глобальна платформа зі зниження ризиків стихійних лих [20]. Глобальна платформа зі зниження ризиків стихійних лих є форумом, що збирається кожні два роки для обміну інформацією, обговорення останніх подій, знань і встановлення партнерських зв'язків між секторами з метою підвищення ефективності здійснення заходів щодо зменшення небезпеки лих за допомогою поліпшення комунікації і координації між зацікавленими сторонами. Його основна функція полягає в наданні урядам, неурядовим міжнародним організаціям, науковцям, практикам та організаціям системи ООН можливостей обмінюватись досвідом та формулювати стратегічні орієнтири для здійснення глобальних угод щодо зменшення небезпеки лих (наразі це Сендайська рамкова програма на 2015-2030 роки). Найближча Глобальна платформа пройде в 2017 р. у Мексиці [21].

Діяльність Глобальної платформи зі зниження ризиків стихійних лих, як і діяльність інших організацій у структурі ООН із питань, що стосуються зниження ризиків стихійних явищ, координується Управлінням Організації Об'єднаних Націй зі зниження ризику стихійних лих, яке є організаційним підрозділом Секретаріату ООН та очолюється Спеціальним представником Генерального секретаря ООН зі зниження ризиків стихійних лих. Управління Організації Об'єднаних Націй зі зниження ризику стихійних лих є не чим іншим, як Секретаріатом ІСДР, що



пояснює той факт, що організація також носить назву-аббревіатуру ЮНІСДР (*від англ. UNISDR – United Nations International Strategy for Disaster Reduction*), яка розшифровується як Міжнародна стратегія зі зменшення небезпеки лих Організації Об'єднаних Націй.

Для координації Міжнародної стратегії зі зменшення небезпеки лих було створено міжвідомчий секретаріат, мандат якому було надано тією ж Резолюцією 56/195 Генеральної асамблеї ООН, якою було створено й Міжнародну стратегію. Самі ж правові передумови створення секретаріату створила Резолюція 56/195 Генеральної асамблеї ООН [22], яка в статті 6 містила запит до Генерального секретаря про створення секретаріату та формування фінансового фонду для підтримки його діяльності.

На сьогодні функції ЮНІСДР стосуються широкого кола питань: соціальних, економічних, гуманітарних сфер та навколишнього природного середовища [23]. ЮНІСДР виступає організатором всесвітніх конференцій зі зниження ризиків стихійних лих [24], а у своїй роботі ЮНІСДР керується чотирма стратегічними цілями.

1. Посилення підтримки імплементації та координації Міжнародної стратегії зі зниження небезпеки стихійних лих та Сендайської рамкової програми зі зниження ризиків стихійних лих, а також підвищення послідовності та узгодженості між адаптацією до змін клімату та Цілями розвитку тисячоріччя.

2. Підготовка та поширення достовірних доказів із метою зміцнення процесу прийняття рішень на місцевому, національному та регіональному рівнях у підтримку зусиль зі зниження ризиків стихійних лих, адаптації до змін клімату та досягнення Цілей розвитку тисячоріччя.

3. Посилення публічного та приватного інвестування в підтримку зниження ризиків стихійних лих та адаптації до змін клімату через пропаганду.

4. Представлення та поширення результатів у спосіб, більш ефективний та орієнтований на результати Міжнародної стратегії зі зниження ризиків стихійних лих для виконання її мандату [25].

В якості висновку до викладеного матеріалу пропонується схематичне зображення взаємодії та взаємозалежності ключових у питаннях зниження ризиків стихійних лих організацій та документів ООН (див. інфографіку). При цьому не слід мати на увазі, що в системі ООН також діє ще цілий ряд організацій та документів, які торкаються питання зниження ризиків стихійних лих та про які не йдеться в даній статті.

Висновки. Таким чином, досягши мети систематизувати інформацію, що стосується ключових організацій та документів ООН щодо координації міжнародної співпраці зі зниження ризиків стихійних лих, стаття дає можливість поглибленого вивчення правових основ їх функціонування, а також створює підґрунтя для системного вивчення міжнародно-правових норм у галузі зниження ризиків стихійних лих та їх імплементації на регіональному та національному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ель-Ніньюо [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
2. Право на дерогацію, 28.08.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/pravo-na-derogatsiyu/.
3. Статут ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.
4. Global Issues.Humanitarian and Disaster Relief Assistance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/en/globalissues/humanitarian/>.
5. Milestones in the History of Disaster Risk Reduction [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unisdr.org/who-we-are/history>.
6. International decade for natural disaster reduction A/RES/42/169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r169.htm>.
7. International Decade for Natural Disaster Reduction A/RES/44/236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm>.
8. International Decade for Natural Disaster Reduction A/RES/45/185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r185.htm>.
9. Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/8241>.
10. Вороненко В.В., Скалецький Ю.М., Торбін В.Ф. Аналіз міжнародних документів щодо забезпечення попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру / В.В. Вороненко та ін. // Експериментальна і клінічна медицина. – 2011. – № 3(52).
11. Hyogo Frame work for Action (HFA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>.
12. The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Sendai, Japan, March 2015.
13. Establishment of an open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction Resolution 69/284 adopted by the General Assembly on 3 June 2015.
14. Final Documents of 9th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement, held at Belgrade from 4 to 7 September 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/9th_Summit_FD_Belgrade_Declaration_1989_Whole.pdf.
15. World Conference on Disaster Risk Reduction, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : en.wikipedia.org/wiki/World_Conference_on_Disaster_Risk_Reduction.
16. What is the International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.adrc.asia/publications/LWR/LWR_abridged/preface2.pdf.
17. International Strategy for Disaster Reduction Resolution 56/195 adopted by the General Assembly, www.unisdr.org/files/resolutions/N0149261.pdf.
18. Disaster risk reduction, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/disasterriskreduction>.
19. Former Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction. Functions and responsibilities www.unisdr.org/2005/task-force/tf-functions-responsibilities-eng.htm.
20. The Global Platform for Disaster Risk Reduction www.unisdr.org/we/coordinate/global-platform.
21. Mexico to host 2017 Global Platform, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/en.
22. International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements Resolution 54/219 adopted by the General Assembly [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.unisdr.org/files/resolutions/N0027175.pdf.
23. What is the International Strategy? <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>.
24. Third UN World conference on disaster risk reduction (WCDRR) <http://www.unisdr.org/we/inform/events/34419>.
25. Work Programme & Annual Reports <https://www.unisdr.org/who-we-are/programme-and-reports>.