

В. В. Лисаускайте

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ СТРАТЕГИИ УМЕНЬШЕНИЯ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ ООН В РАЗВИТИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

В статье представлен анализ международных отношений по снижению опасности бедствий природного характера. Автор исследует деятельность одного из подразделений ООН, которое непосредственно занимается этим направлением деятельности. В работе дана характеристика основных этапов развития международных отношений в области бедствий и роли Международной стратегии ООН уменьшения опасности бедствий (МСУОБ) в их становлении. Анализируются документы Генеральной ассамблеи ООН — резолюции, принятые относительно реагирования мирового сообщества на происходящие бедствия либо для их предотвращения. Особое внимание уделено значению ряда международных документов, принятых в рамках всемирных конференций по уменьшению опасности бедствий. Автор делает свои выводы о деятельности МСУОБ, анализирует ее положительные и отрицательные стороны.

Ключевые слова: международная стратегия уменьшения опасности бедствий, стихийные бедствия, международное сотрудничество, Хиогская рабочая программа.

V. V. Lisauskaite

ROLE OF THE UN INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AS TO THE NATURAL AND TECHNOLOGICAL DISASTERS

The analysis of the international relations is presented in the scientific article on decrease in danger of disasters of natural character. The author investigates activity of one of UN divisions which directly is engaged in this activity. In work the characteristic of the main stages of development of the international relations in the field of disasters and a role of the International strategy of disaster reduction of the UN in their formation is given. Documents of General Assembly of the UN — the resolutions adopted concerning response of the world community on occurring disasters or for their prevention are analyzed. The special attention is paid to value of a number of the international documents accepted within the World conferences on disaster reduction. The author draws the conclusions about UNISDR activity, analyzes its positive and negative sides

Keywords: international strategy of disaster reduction, natural disasters, international cooperation, Hiogo working program.

Бедствия всегда преследовали людей. Чем больше развивается человечество, тем выше риск и масштабы последствий природных бедствий. Свидетельством этого являются статистические данные, представленные в докладе Генерального секретаря ООН за 2013 г.: за период с 1992 г. по настоящее время около 302 международно зафиксированных бедствий повлекли смерть свыше 15 302 человек и затронули 102 млн человек.¹

Лисаускайте Валентина Вlado — кандидат юридических наук, доцент, Юридический институт Иркутского государственного университета, Российская Федерация, 664001, Иркутск, ул. Карла Маркса, д. 1; vlado@mail.ru

Lisauskaite Valentina Vlado — candidate of legal sciences, associate professor, Legal Institute at Irkutsk State University, 1, Karla Marksa street, Irkutsk, 664001, Russian Federation; vlado@mail.ru

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Осуществление международной стратегии уменьшения опасности бедствий» от 14 августа 2013 г. № А 68/320 // Официальный сайт ООН: www.un.org (2014. 25 янв.).

Начиная с 60-х гг. XX в. Организация объединенных наций начинает проявлять свой интерес к различным стихийным бедствиям и их последствиям, изначально посредством принятия резолюций ГА ООН относительно того или иного явления и реакции международного сообщества на него. В 70-е гг. постепенно формируется новое направление деятельности ООН — оказание помощи в случае стихийного бедствия.

В 1971 г. было создано Управление ООН по ликвидации последствий стихийных бедствий с целью привлечения и координации деятельности всех возможных сил и средств во время бедствия. В 1978 г. создана новая структура — Управление по координации чрезвычайной помощи ООН. К 80-м гг. в рамках Организации уже функционировала целая система по реагированию на стихийные бедствия и другие чрезвычайные ситуации.

В этот период ООН стала разрабатывать концепцию подготовки к стихийным бедствиям. Сама концепция в своем содержании охватывала проблемы обучения специального персонала для работы в условиях стихии, а также некоторые межотраслевые мероприятия, направленные на повышение эффективности спасательных работ и мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий и восстановлению нормальной жизни на пострадавших территориях.

В результате разработки стратегии Организация объединенных наций приняла решение о проведении Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий с 1990 по 2000 г. (далее — Десятилетие ООН). Данная структура была создана «в качестве глобальной основы для деятельности, направленной на обеспечение устойчивости всех обществ к воздействию природных опасностей и связанных с ними техногенных и экологических катастроф в целях уменьшения людских, экономических и социальных потерь».²

Необходимо определить, что объектом деятельности Десятилетия ООН и в последующем Стратегии являются только стихийные бедствия либо бедствия антропогенного характера, произошедшие вследствие негативного проявления природной стихии. Собственно техногенные аварии не рассматриваются для осуществления международной работы в рамках указанной Программы. Иными словами, термин «бедствие» применительно к деятельности анализируемой структуры ООН приводится в узком контексте.

На указанное Десятилетие ООН согласно документам были возложены определенные цели и задачи:

- с помощью достижений современной науки и новых технологий повысить во всем мире осведомленность населения о природных бедствиях;
- способствовать уменьшению и предотвращению ущерба от них, уменьшению потерь человеческих жизней и имущества, сокращению числа правонарушений в социальной и экономической сферах, вызываемых стихийными бедствиями, посредством целенаправленных международных действий.³

Таким образом, в рамках Десятилетия ООН было определено проведение различных международных инициатив и проектов, направленных на решение конкретных проблем.

² Официальный сайт Международной стратегии уменьшения опасности бедствий: www.isdr.un.org (2014. 25 янв.).

³ *Катастрофы и государство* / под ред. С. К. Шойгу, Ю. Л. Воробьева, В. А. Владимирова. М., 1997. С. 86.

В указанные и последующие годы мировое сообщество под эгидой ООН осуществляло различные мероприятия, в рамках которых были сформированы основные принципы сотрудничества в рассматриваемой сфере, определены направления взаимодействия и развития государств. Именно в это время появилось большое количество международных документов рекомендательного характера (резолюций, деклараций, итоговых документов и т. п.), положения которых многие государства приняли на себя как международные обязательства и разработали соответствующие национальные правовые и организационные механизмы.

Особое значение имеют несколько итоговых документов всемирных конференций по снижению опасности бедствий, которые проводились для определения «плана работы» мирового сообщества в рассматриваемой сфере. В 1994 г. в Иокогаме (Япония) состоялась первая Всемирная конференция по уменьшению стихийных бедствий, на которой были приняты: Иокогамская стратегия и План Действий для безопасности мира: руководство по защите от природных бедствий, готовность и смягчение.⁴ В них были закреплены основополагающие, по мнению Организации, принципы сотрудничества в сфере бедствий и принципы нормального существования государств с учетом риска бедствий. Фактически это был первый международный документ, закрепивший основные направления деятельности мирового сообщества под руководством структуры Международного десятилетия снижения опасности бедствий.

Следующим документом особого значения стала Хиогская декларация. Этот заключительный акт был принят в рамках Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 22 января 2005 г. Помимо декларации также была утверждена Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 гг. «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин». В основе данного документа лежит комплексный междисциплинарный подход к выявлению и снижению риска бедствий.

Оба документа рассматриваются как единое целое, представляющее собой программный акт, характеризующий конкретные направления деятельности по снижению бедствий, которые устанавливаются для различных уровней начиная с общин и заканчивая международными организациями, Международной стратегией ООН уменьшения опасности бедствий (МСУОБ). В настоящее время специалисты выявляют положительные результаты работы проходящего пятилетия и проблемы, которые остались нерешенными, для включения их в следующий итоговый документ.

Помимо документов рекомендательного характера в период Десятилетия ООН был внесен существенный вклад в формирование и развитие императивных основ сотрудничества государств по снижению опасности бедствий. В 1998 г. была разработана и подписана Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи. Данное соглашение стало результатом совместной работы ООН в лице МСУОБ и Международного союза электросвязи. Конвенция достаточно детально регламентирует основные формы взаимодействия относительно предоставления связи и является пока единственным универсальным документом в рассматриваемой сфере международных отношений.

⁴ Официальный сайт ООН. Управление ООН по Координации гуманитарной деятельности: www.un.org/unisdr (2014. 25 янв.).

Международная деятельность в сфере снижения опасности бедствий, осуществленная на рубеже XXI в., привела к тому, что ООН приняла решение о создании постоянно действующего органа организации в сфере реагирования на бедствия. В 1999 г. на 56-й сессии ГА ООН была принята Резолюция № 56/195 «Международная стратегия уменьшения опасности бедствий»,⁵ согласно которой уменьшение опасности бедствий должно рассматриваться в качестве одной из важных функций ООН, и этой проблеме должно уделяться постоянное внимание. Данный этап характеризовался сменой направления деятельности от ликвидации последствий к предупреждению стихийных бедствий. Как отмечается в документах МСУОБ, в результате осуществления Десятилетия ООН произошло существенное концептуальное изменение — переход от реагирования на бедствия к мерам по уменьшению опасности бедствий.⁶ В настоящее время в результате корректировки документов о полномочиях Международной стратегии данный орган стал частью Секретариата ООН.

Результаты работы Организации в рамках Десятилетия ООН, а также в последующие годы в рамках самой Стратегии представляются ежегодно в форме доклада Генерального секретаря ООН, где отражаются плюсы и минусы осуществляемой деятельности, необходимые вопросы для урегулирования.

Исходя из анализа деятельности по уменьшению опасности бедствий за период Международного десятилетия ООН и принимая к сведению доклад Генерального секретаря ООН об осуществлении международной стратегии ООН за 2000 г., было принято решение, согласно которому специальные органы организации продолжают осуществлять свою деятельность, начатую в прошедшем десятилетии в рамках международной стратегии, с целью дальнейшего укрепления и совершенствования международного сотрудничества в этой сфере.

Международная стратегия ООН представляет собой одновременно международную концепцию и организационную структуру в рамках Управления ООН по гуманитарной деятельности. Перед Стратегией было определено несколько целей:

- расширение осведомленности общественности по уменьшению опасности бедствий;
- обеспечение готовности государственных органов заниматься этими вопросами;
- содействие созданию междисциплинарных и межотраслевых партнерских отношений;
- совершенствование научных знаний о причинах стихийных бедствий и последствиях воздействия природных опасностей.

Помимо этого ГА ООН определила еще две задачи для Стратегии: 1) продолжать международное сотрудничество в целях уменьшения воздействия явлений «Эль Ниньо» и «Ла Нинья»; 2) укреплять потенциал по уменьшению опасности бедствий за счет мер раннего предупреждения.⁷

МСУОБ одновременно является координационным центром в системе ООН по уменьшению опасности бедствий и обеспечению взаимодействия по уменьшению

⁵ Резолюция ГА ООН №56/195 «Международная стратегия уменьшения опасности бедствий» // <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/492/63/PDF/N0149263.pdf?OpenElement> (2014. 25 янв.).

⁶ *Межучрежденческая* целевая группа по оценке опасности бедствий. Рамки для действий по осуществлению международной стратегии уменьшения опасности бедствий. 2001. С. 4 // www.un.org/ru/humanitarian/isdr/disaster_framework.pdf (2014. 25 янв.).

⁷ Там же. С. 8.

опасности бедствий между системой ООН и региональными организациями. Деятельность Стратегии согласно Хиогской рамочной программе осуществляется в рамках трех основных целей:

- интеграция снижения риска бедствий в политику и планирование устойчивого развития;
- развитие и укрепление институтов, механизмов и возможностей для наращивания потенциала противодействия опасностям;
- формирование подходов по уменьшению риска в готовности к чрезвычайным ситуациям, реагированию программ восстановления.⁸

Для выявления проблем и сложностей по реализации Рамочной программы с 2006 г. МСУОБ каждые два года проводит форум Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий. Это международное мероприятие, в рамках которого осуществляется обсуждение и согласование стратегии. Каждая встреча Глобальной платформы проводится по определенной тематике.

Совершенствование деятельности МСУОБ продолжалось и в последующие годы. Так, в 2008 г. была создана должность Специального представителя Генерального секретаря ООН по уменьшению опасности бедствий. На него возложены следующие обязанности:

- контроль и ведущая роль в осуществлении своих функций МСУОБ;
- наблюдение за управлением целевого фонда для МСУОБ;
- осуществление стратегической и оперативной согласованности между различными направлениями деятельности ООН, связанными с бедствиями.

Сама Стратегия представляет собой достаточно разветвленную структуру организационных элементов по всей планете. Так, функционируют региональные программы уменьшения опасности бедствий: Африканская, Арабская, Азиатско-Тихоокеанская, Европейская, Американская. Каждая из них занимается решением сугубо своих региональных проблем, и их мероприятия не тождественны друг другу. В рамках Стратегии одновременно функционирует несколько направлений деятельности: ранее предупреждение, устойчивое развитие и многие другие.

В области любого вида международного сотрудничества, особенно научно-технического характера, важным элементом для решения насущных проблем являются информационные обмены, их своевременность и качество. Подтверждением этого выступает созданная в рамках Управления ООН по гуманитарной деятельности глобальная информационная сеть «relifweb», которая предоставляет всю необходимую и оперативную информацию относительно произошедших природных и техногенных бедствий в любой точке планеты, указывает средства и методы защиты от них на национальном и международном уровне и другую полезную информацию.

Следует отметить, что осуществляемые в рамках международной стратегии мероприятия обладают определенной спецификой, которая имеет как позитивные, так и негативные моменты. Согласно Стратегии ООН по уменьшению опасности стихийных бедствий наибольшее внимание в конкретный период должно уделяться международному сотрудничеству в отношении какой-то определенной проблемы (например, наводнениям, паводкам, засухе, ливневыми дождями и т. д.). Деятельность

⁸ *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Who we are // www.unisdr.org/who-we-are (2014. 25 янв.). — Пер. авт.*

Стратегия осуществляется в рамках Хиогской программы по определенным тематическим платформам. Во-первых, такая конкретизация объекта для проведения международных исследований и сотрудничества государств вызвана практичностью, поскольку целесообразнее направлять большие усилия на решение конкретной проблемы и связанных с ней вопросов; во-вторых, Организацией объединенных наций на конкретный период определяется наиболее актуальная и проблематичная сфера деятельности, вид стихийного бедствия или опасного природного явления, который в данное время, согласно статистике, наиболее активно проявляет себя и влияет на различные области деятельности большинства государств, стран и народов.

В настоящее время реализуется еще одно направление — глобальные платформы в сети по определенным программам совместно с различными профильными международными организациями (глобальная модель землетрясений, глобальный центр мониторинга пожаров, глобальный форум рисков и др.).

Можно предположить определенную хаотичность тематических платформ. Предположим, что такая схема возникла в результате практической деятельности, т. е., работая в одном конкретном направлении, выявив определенные проблемные аспекты, Международная стратегия организовывала новый блок, учитывая возникшие потребности. На наш взгляд, это и стало причиной разноформатного подхода к многосторонней в целом Стратегии ООН. Это как раз и является одним из ее недостатков, поскольку, несмотря на наличие разносторонних программ, ряд вопросов по-прежнему остается незатронутым.

По нашему мнению, более качественным был бы изначальный подход по изучению и разработке вопросов уменьшения опасности бедствий исходя из их видов. Затем необходимо объединить или вычленить проблемы на основании наработанного материала, ведь в любом случае обобщенные платформы потребовали бы своего внимания (управление рисками, раннее предупреждение и др.). В настоящее время лишь некоторые из них стали объектом тематических программ МСУОБ.

Можно предположить, что основополагающая задача МСУОБ заключается в решении организационных вопросов и проблем в сфере бедствий. В то же время это достаточно сложно осуществить без наличия и развития правовой базы по регулированию отношений на универсальном уровне. Конечно, Стратегия не исключает разработку этого направления, однако в своих рекомендациях и Планах действий (Йокогамская и Хиогская стратегии и Планы действий) рекомендует его развивать, в первую очередь, на национальном уровне межгосударственного взаимодействия. Было предпринято несколько попыток разработать и принять международные соглашения в рамках ООН. Однако реализовать это удалось только в направлении использования и предоставления телекоммуникационных ресурсов в случае бедствий. И это более чем за 20-летний период работы Организации в сфере снижения опасности бедствий.

МСУОБ, как и предшествовавшее ей Десятилетие ООН, направлена на решение проблем в сфере природных бедствий. Техногенный аспект затрагивается только в контексте последствий опасного природного явления. В этом контексте существует лишь сотрудничество с другими структурными подразделениями ООН и международными организациями, занимающимися непосредственно техногенной сферой. В то же время наличие отдельной, пусть и совместной, международной программы относительно антропогенных проблем стихийных бедствий позволило бы выявить

проблемы организационного характера, возникающие на практике в случае сложных чрезвычайных ситуаций, либо правовые пробелы уже действующих соглашений в обеих сферах сотрудничества.

Специалисты, работающие в рамках МСУОБ ООН, сами отмечают наличие просчетов в выборе направлений деятельности, а также неуделение внимания определенным не менее важным вопросам. Все эти промахи Стратегии предлагается включить в План мероприятий на период 2015–2020 гг.

МСУОБ продолжает развивать различные направления своей деятельности. В настоящее время подходит к концу Программа Хиого, поэтому появилась необходимость в разработке нового Плана действий, новых направлений сотрудничества в рассматриваемой сфере. Как отмечается в уже указанном докладе Генсека ООН, новая программа на период 2015–2020 гг. должна регламентировать следующие направления: «развитие существующей Рамочной программы и содействие применению руководящих принципов; разработка демократичной, ориентированной на людей рамочной программы с особым акцентом на инициативе снизу; управление, подотчетность и финансирование; и наличие взаимоподкрепляющих рамочной программы и повестки дня в области развития на период после 2015 года».⁹ Указанные сферы достаточно обтекаемы, и какие конкретные аспекты будут включены в новый документ — определить сложно. Свои предложения и наработки специалисты МСУОБ выразили в Сводном докладе о результатах консультаций по вопросам рамочной программы действий по снижению риска бедствий после 2015 г.¹⁰

На наш взгляд, наличие в подобных актах большей конкретики позволило бы более эффективно развивать международное сотрудничество по снижению бедствий. Можно предположить, что элементами новой Программы станут разработка и принятие международного соглашения, объединяющего основные правила, сложившиеся на практике при международном сотрудничестве в сфере бедствий. Определенным свидетельством этого является представленный в 2006 г. доклад Комиссии международного права ООН с выражением заинтересованности Комиссии в правовом решении проанализированных вопросов. В уже упомянутом докладе Генсека ООН указано, что Комиссия международного права должна внести важный «вклад в определение эффективных нормативных баз и принципов, которые лежат в основе деятельности по уменьшению опасности бедствий и направляют ее».¹¹

Подводя итог проведенному анализу, можно сделать следующий вывод относительно роли (МСУОБ) в развитии международных отношений по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера. Несмотря на высказанные выше замечания относительно проведенной работы в рамках Стратегии, в целом это международное мероприятие следует считать успешным. Благодаря данной деятельности многие развитые и развивающиеся страны воспринимают теперь бедствия

⁹ Доклад Генерального секретаря ООН «Осуществление международной стратегии уменьшения опасности бедствий» от 14 августа 2013 г. № А 68/320 // Официальный сайт ООН: www.un.org (2014. 25 янв.).

¹⁰ Сводный доклад о результатах консультаций по вопросам Рамочной программы действий по снижению риска бедствий после 2015 года (ХПД-2) // www.unisdr.org/files/32535_hfasynthesisreportassembledru.pdf (2014. 25 янв.).

¹¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Осуществление международной стратегии уменьшения опасности бедствий» от 14 августа 2013 г. № А 68/320 // Официальный сайт ООН: www.un.org (2014. 25 янв.).

как неотъемлемую часть жизни, а значит, и ответственности государства. Проводимые мероприятия затрагивают все уровни вертикали: местные, внутригосударственные, локальные и региональные сообщества. За прошедшие почти 25 лет ООН сформировало определенное международное мировоззрение, культуру безопасности при бедствиях. Учитывая все это, следует констатировать, что МСУОБ является неотъемлемой частью активно развивающихся международных отношений в сфере бедствий.

Статья поступила в редакцию 3 июня 2014 г.