**СТРАТЕГИИ ООН ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ: ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ И ИНСТИТУТОВ ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА**

Л.И.Косаркина – студентка ОУ ВО «Южно-Уральский институт управления и экономики»   
 Научный руководитель: доктор исторических наук, проректор по научной работе ОУ ВО «Южно-Уральский институт управления и экономики» О.С.Нагорная.

Конец XIX – начало XX вв. ознаменовались созданием первых международных организаций государствами и их объединениями для сотрудничества в сфере смягчения последствий гуманитарных катастроф. Однако только во второй половине XX в., учтя опыт мировых войн, международная общественность сумела создать развернутые правовые и институциональные механизмы, обеспечивающие сотрудничество суверенных государств в области реализации международного гуманитарного права.  
 На сегодняшний день ключевую позицию среди этих механизмов занимает Организация Объединенных Наций, созданная в 1945 г. и призванная решать широкий спектр глобальных гуманитарных проблем. Примерно с 1960-70 гг. одним из магистральных направлений работы этой организации стало смягчение последствий антропогенных и природных катастроф, с которыми все чаще сталкивалось человечество в связи с изменениями климата и усилением нагрузки на окружающую среду.   
 Актуальная статистика подчеркивает необходимость интенсификации деятельности международного сообщества в этом направлении. Только в 2016 г. 24,2 млн. человек были вынуждены покинуть свои дома из-за угрозы природных катастроф. В целом, за последние 20 лет уязвимость и незащищенность от стихийных бедствий стали причиной гибели более 1,35 млн. человек. За этот же период более 4 млрд. человек были вынуждены покинуть свое место жительства и лишились крова, пострадали от травм или нуждались в чрезвычайной помощи. Подобные явления влекут за собой трагическую гибель людей и чреваты масштабными разрушениями. Ежегодный экономический ущерб от бедствий оценивается в 250-300 млрд. долл.[[1]](#footnote-1) Эти цифры постоянно растут ввиду обострения проблем, связанных с изменением климата, перенаселенностью и урбанизацией.   
 Научная проблема заключается в необходимости оценки накопленного международным сообществом правового, институционального и практического опыта взаимодействия по предотвращению последствий стихийных бедствий, а также в настоятельной потребности разработки «дорожной карты» по снятию существующих противоречий и дальнейшему повышению эффективности предниимаемых усилий под эгидой ООН.  
 Необходимо учитывать, что антропогенные и природные катастрофы вызывают долгосрочные последствия: волны нерегулируемой миграции, дестабилизацию государств и целых региональных систем, масштабные эпидемии. С одной стороны, в нынешней глобально-политической ситуации разобщенности международного сообщества стихийные бедствия могут и должны выступать поводом для межгосударственного сотрудничества и отработки ценностных систем гуманитарной помощи. С другой, сама практика оказания помощи порождает вопросы правового порядка о соотношении понятий «помощь» и «вмешательство во внутренние дела», «суверенитет» и «обеспечение доступа к жертвам», не говоря уже о финансовых обязательствах благополучных стран и благотворительных организаций.   
 В целях выявления актуальных проблем регулирования международного сотрудничества со стороны ООН проанализируем ключевые документы. Так, например, в 1994 г. прошла Иогамская конференция, которая стала основным итогом Международного десятилетия по уменьшению опасности бедствий. В её рамках была согласована и принята Иокогамская стратегия, ставшая основным ориентиром международного сообщества в деятельности по уменьшению риска бедствий и смягчения их последствий. Основная мысль данного документа заключалась в том, что социально-экономическое развитие мира будет сдерживаться нескончаемыми бедствиями, если только меры по уменьшению их опасности не станут неотъемлемой частью национальных планов и программ развития на всех уровнях[[2]](#footnote-2). После Иокогамской конференции многие страны приняли новые нормативные правовые акты, нацеленные на уменьшение опасности природных катастроф. Стратегия в дальнейшем способствовала повышению осведомленности населения и принятию обязательств по более активному включению мер по уменьшению опасности бедствий в процесс планирования национального развития[[3]](#footnote-3).   
 В 1998 г. была принята Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов нуждающимся государствам со стороны государств-участников ООН для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи. «Телекоммуникационные ресурсы означают персонал, оборудование, материалы, информацию, профессиональную подготовку, радиочастотный диапазон, сеть или трансляционные средства или другие ресурсы, необходимые для телекоммуникации»[[4]](#footnote-4). В документе подчеркивалось, что своевременное развертывание телекоммуникационных ресурсов и оперативное поступление информации имеют чрезвычайно важное значение для уменьшения числа человеческих жертв и ущерба, причиняемого стихийными бедствиями окружающей среде и имуществу[[5]](#footnote-5).  
 Главным средством реализации усилий международного сообщества, направленных на уменьшение растущих последствий природных катастроф для множества стран мира, стала Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, утвержденная ООН в 2001 г. В рамках подготовки данного документа был разработан целый ряд докладов, стратегических концепций и программ уменьшения опасности стихийных бедствий как одного из обязательных условий устойчивого развития. Задача повышения защищённости от катастроф природного характера приобрела значимость международного обязательства.   
 Следующим шагом стало утверждение Хиогской рамочной программы действий на 2005-2015 гг. «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин». Опираясь на результаты реализации Иокогамской стратегии, учитывая итоги обсуждений на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, участники утвердили следующие пять приоритетных направлений действий данной рамочной программы:   
 1) обеспечение того, чтобы уменьшение риска бедствий являлось национальным и местным приоритетом при наличии прочной институциональной базы;   
 2) выявление, оценка и мониторинг факторов риска бедствий и улучшение раннего предупреждения;   
 3) использование знаний, новаторских решений и образования для создания безопасных условий и потенциала противодействия на всех уровнях;   
 4) уменьшение основополагающих факторов риска;   
 5) повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях[[6]](#footnote-6).   
 Отсюда следует, что в основу документа был заложен более комплексный и усовершенствованный подход к выявлению и снижению риска бедствий[[7]](#footnote-7).   
 В настоящее время ориентиром деятельности международных организаций и государств в данном направлении выступает Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг., которая является методическим руководством по снижению риска бедствий и сокращению потерь — человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей, а также неблагоприятных последствий для экономических, физических, социальных, культурных и экологических активов людей, предприятий, общин и стран[[8]](#footnote-8). В документе прописывается, что, несмотря на определенный прогресс в укреплении потенциала противодействия и сокращении потерь и ущерба, существенное снижение риска бедствий требует упорства и настойчивости, при более пристальном внимании к людям, их здоровью и источникам средств к существованию, и регулярного последующего наблюдения[[9]](#footnote-9). Сендайская рамочная программа призвана обеспечить: существенное снижение риска бедствий и сокращение потерь в результате бедствий, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей, и неблагоприятных последствий для множественных активов людей во всех сферах жизни общества. Методы документа считают, что достижение такого результата требует твердой приверженности и непосредственного участия политического руководства всех стран на всех уровнях в осуществлении настоящей Рамочной программы и последующей деятельности в связи с ней и в создании необходимых благоприятных условий.  
 Согласно выработанным за прошедшие годы алгоритмам действий, государствам целесообразно вкладывать больше инвестиций в проекты по снижению опасности бедствий. Правительствам следует позаботиться о том, чтобы инфраструктура строящихся объектов не порождала новых рисков. Это чрезвычайно важно, поскольку во многих развивающихся странах инвестиции в инфраструктуру — долгосрочные капитальные вложения — на протяжении последних десятилетий имеют тенденцию постоянного роста. Поэтому следует размещать объекты инфраструктуры за пределами зон риска, а также оценивать возможность возведения многоцелевых объектов инфраструктуры[[10]](#footnote-10). В качестве примера можно привести проект SMART (Storm waterManagement-And-Road-Tunnel) в городе Куала-Лумпур, разработанный правительством Малайзии, — туннель, позволяющий скрыть под землей уличное движение, а при необходимости служащий для отвода ливневых вод, который в ситуации природной катастрофы сможет предотвратить наводнения. Многофункциональность существенно снижает затраты, которые были бы выше, если бы каждый объект строился по отдельности. Однако даже качественно построенная и спланированная инфраструктура при наличии регулярного ремонта не всегда может предотвратить бедствия[[11]](#footnote-11). Поэтому правительства должны уделять самое пристальное внимание жизненно важным объектам, которые требуют большей «маржи безопасности». Такие объекты следует выявить до бедствия, чтобы привести их в надлежащее состояние.  
 Ещё одним значимым механизмом предупреждения является мониторинг факторов, провоцирующих стихийные бедствия. По словам Специального представителя ООН, за последние 20 лет наводнения, землетрясения и другие природные стихии нанесли ущерб в размере 2, 5 триллионов долларов США[[12]](#footnote-12). Роберт Глассер отметил, что многие крупные города расположены в сейсмоопасных зонах геологических разломов. Их жители подвержены опасности мощных землетрясений. Сегодня таких горожан 370 млн., а к 2050 г. их число возрастет до 870 млн. Их градоначальники должны поощрять строительство зданий, более устойчивых к подземным толчкам[[13]](#footnote-13).  
 Подводя итоги сказанному, хотелось бы отметить выявленные конкретные пробелы в некоторых областях деятельности ООН по предотвращению стихийных бедствий, которые требуют немедленного исправления:  
 1) управление: организационные, правовые и политические рамки;   
 2) выявление, оценка и мониторинг рисков и раннее предупреждение;  
 3) управление знаниями;  
 4) уменьшение основополагающих факторов риска;  
 5) готовность к осуществлению эффективных мер реагирования и восстановительных мероприятий[[14]](#footnote-14).  
 Например, проблема управления заключается в том, что необходимо активное взаимодействие между странами и секторами, тем самым, включая группы заинтересованного местного населения. Конечно, наблюдается достигнутый процесс в некоторых секторах, но он еще не позволяет добиваться запланированных результатов ввиду недостаточной интеграции систем.   
 Выявление стихийных бедствий ранее положенного срока крайне мало, ООН не выработала более эффективного мониторинга за вероятностью происхождения стихийного бедствия.   
 Государства-участники редко обмениваются передовым опытом и извлеченными уроками, ввиду чего в ситуации природной катастрофы то или иное государство может просто растеряться и не предпринять каких-либо оперативных мер по предовтращению стихийного бедствия;  
 Уменьшение опасности бедствий и связанных с ними рисков и уязвимости прежде всего зависит от проведения четко продуманной политики в области развития и инвестиций, несмотря на то, что существует множество различных примеров, как это может быть хорошо проделано, полная интеграция системы управления рисками в процесс планирования развития все еще отсутствует по причине ограниченного участия общин и местных органов государственного управления и общегосударственного подхода к определению национальных приоритетов.   
 Меры по обеспечению готовности к бедствиям и ликвидации последствий могут быть эффективными только тогда, когда они осуществляются в парнерстве с подверженными воздействию бедствий домашними хозяйствами и общинами и их организациями, чего ООН в полной мере пока не разработало.  
 Поэтому, на наш взгляд, для того, чтобы эффективно разработать концепцию по предотвращению природных катастроф и развитию международного сотрудничества по снижению бедствий, нужно:   
 1. Усовершенствовать систему по прогнозированию природных и антропогенных катастроф;  
 2. Повысить во всех регионах надежность и доступность актуальной информации, касающейся бедствий, для общественности и учреждений, противодействующих бедствиям;  
 3. Регулярно обмениваться передовым опытом и извлеченными уроками для дальнейшего уменьшения опасности бедствий в контексте достижения устойчивого развития;  
 4. Скоординировать работу спасательных служб, посредством проведения дополнительных восстановительных мероприятий по предотвращению стихийных бедствий, организовать базы по быстрому реагированию на природные и антропогенные катастрофы, обеспечив их продовольствием и телекоммуникационными ресурсами, для того, чтобы в дальнейшем вопрос о ликвидации последствий бедствий решался в более упрощенном порядке.

**Библиографический список**

1. Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи от 18 июня 1998 г. Преамбула. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tampere.shtml> (дата обращения: 04.04.2018).  
 2. Устав ООН. Глава I статья 1 пункт 3 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html> (дата обращения: 04.04.2018).  
 3. Устав ООН. Генеральная Ассамблея. Глава IV статья 17 пункт 1, 2 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-iv/index.html> (дата обращения: 04.04.2018).  
 4. Катастрофы и государство // под ред. Шойгу С. К., Воробьева Ю. Л., Владимирова В. А. М., 1997. С. 86.  
 5. Кузнецова А.И., Новиков И.В., научная статья «Инвестирование в целях уменьшения опасности бедствий как часть государственной городской политики» // УДК 332.146:330.322  
 6. Лисаускайте В.В., Вестник СПбГУ. Сер. 14. 2014. Вып. 4 — «Роль международной стратегии уменьшения опасности бедствий ООН в развитии международных отношений по чрезвычайнвм ситуациям природного и техногенного характера»  
 7. Новости ООН. Статья Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций от 19 октября 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <https://news.un.org/ru/story/2016/10/1293401> (дата обращения 04.04.2018).  
 8. Официальный сайт ООН. Генеральная Ассамблея [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/sections/about-un/main-organs/> (дата обращения: 04.04.2018).  
 9. Официальный сайт Международной стратегии уменьшения опасности бедствий [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/humanitarian/isdr/> (дата обращения 04.04.2018).

1. Официальный сайт ЮНЕСКО. Послание Генерального директора ЮНЕСКО Ирины Боковой  по случаю Международного дня уменьшения опасности бедствий 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.unesco.org/new/ru/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/international-day-for-disaster-reduction-2017/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Кузнецова А.И., Новиков И.В., научная статья — Инвестирование в целях уменьшения опасности бедствий как часть государственной городской политики [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/investirovanie-v-tselyah-umensheniya-opasnosti-bedstviy-kak-chast-gosudarstvennoy-gorodskoy-politiki> [↑](#footnote-ref-2)
3. Доклад Генерального секретаря — Мероприятия в рамках международного десятилетия по уменьшению опасности бедствий // Генеральная Ассамблея A/54/132E/1999/80 . Экономический и Социальный // [Электронный ресурс] // URL: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N9920933.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи от 18 июня 1998 г. Статья 1. Определения [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tampere.shtml> (дата обращения: 04.04.2018) [↑](#footnote-ref-4)
5. Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи от 18 июня 1998 г. Преамбула. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tampere.shtml> (дата обращения: 04.04.2018) [↑](#footnote-ref-5)
6. Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hyogoframework.shtml> [↑](#footnote-ref-6)
7. Лисаускайте В.В., Вестник СПбГУ. Сер. 14. 2014. Вып. 4 — Роль международной стратегии уменьшения опасности бедствий ООН в развитии международных отношений по чрезвычайнвм ситуациям природного и техногенного характера [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-mezhdunarodnoy-strategii-umensheniya-opasnosti-bedstviy-oon-v-razvitii-mezhdunarodnyh-otnosheniy-po-chrezvychaynym-situatsiyam> [↑](#footnote-ref-7)
8. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. МЧС России. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий 2015-2030 гг. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mchs.gov.ru/activities/international/Sendajskaya_ramochnaya_programm> [↑](#footnote-ref-8)
9. Сендайская рамочная программа на 2015-2030 гг. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Стихийные бедствия и техногенные катастрофы». Превентивные меры.// Natural Hazards. UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention // THE UNITED NATIONS [с.25] // [Электронный ресурс] // URL: <http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/971161468149375714/pdf/578600RUSSIAN0071930B09785961415278.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Стихийные бедствия и техногенные катастрофы // Natural Hazards. UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention [с.26] // [Электронный ресурс] // URL: <http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/971161468149375714/pdf/578600RUSSIAN0071930B09785961415278.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Новый  [доклад](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/72/259)   о реализации   [Сендайской рамочной программы по уменьшению опасности стихийных бедствий на период после 2015 года](http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf) специального представителя по вопросам уменьшения опасности стихийных бедствий Роберт Глассер, выступая во Втором комитете Генеральной Ассамблеи // Новости ООН // [Электронный ресурс] // URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/10/1312551> (дата обращения: 12.04.2018) [↑](#footnote-ref-12)
13. [Доклад](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/72/259)   о реализации   [Сендайской рамочной программы по уменьшению опасности стихийных бедствий на период после 2015 года](http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf) Роберта Глассера на Втором комитете Генеральной Ассамблеи // Новости ООН // [Электронный ресурс] // URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/10/1312551> (дата обращения: 04.04.2018) [↑](#footnote-ref-13)
14. Извлеченные уроки и выявленные пробелы // [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hyogoframework.shtml> (дата обращения: 20.04.2018) [↑](#footnote-ref-14)