

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

*І. В. Гавронська**здобувач кафедри міжнародного права  
Київського національного торговельно-економічного університету*

### ОГЛЯД СЕНДАЙСЬКОЇ РАМКОВОЇ ПРОГРАМИ ЗІ ЗНИЖЕННЯ РИЗИКІВ СТИХІЙНИХ ЛИХ НА 2015-2030 РОКИ

Людство як частина екосистеми планети, значною мірою й чинник впливу на неї перебуває в стані постійної взаємозалежності з екосистемою. Будь-які зміни в системі так чи інакше впливають на життєдіяльність людської цивілізації та окремих її формувань. Сьогодні велике занепокоєння світова громадськість, представники науки й державної влади висловлюють щодо екологічних викликів, із якими доводиться мати справу сучасному поколінню. За різними прогнозами, виклики у сфері екології можуть загрожувати значним погіршенням якості життя населення планети чи окремих її регіонів або й навіть масштабними зниженнями. Деякі виклики виявляються поступово, самою своєю появою даючи підстави для оцінювання подальшого розвитку подій і можливих втрат, даючи можливість уживання заходів щодо уникнення чи мінімізації таких змін або шкоди від них. Водночас інші виклики, такі як стихійні лиха, не дають такої можливості. Сьогодні не справедливим буде сказати, що стихійні лиха не можна передбачити чи зменшити їх наслідки, однак доводиться визнати, що ризики, пов'язані зі стихійними лихами, постійно збільшуються, видозмінюються. Декількома роками раніше відзначалося збільшення кількості стихійних лих [1, с. 1], людських і фінансових втрат від них, що давало змогу стверджувати, що така тенденція продовжиться й надалі. На щастя, тенденція все ж дещо змінилася, наразі не видається можливим однозначно стверджувати, що планета завантажена кількістю стихійних лих, що наростає. Однак справедливим буде відзначити, що, попри зменшення кількості стихійних лих, які зазвичай набувають значного суспільного резонансу, порівняно з попередніми роками, зросла кількість більш, так би мовити, непоказних, таких як засуха (див. інфографіку [2, с. 2]), які також несуть велику загрозу безпеці людства.

Немає однозначної думки щодо докорінної причини стихійних лих, ще більше дискусій точиться навколо таких, що є наслідком кліматичних змін,

з виділенням антропогенних чинників і чинників природного походження, зокрема астрономічних [3]. При цьому беззаперечно залишається та обставина, що стихійні лиха, так чи інакше, виникатимуть, створюючи ризики для людства.

Велике значення для управління ризиками стихійних лих має діяльність ООН. Базовим документом ООН у сфері зниження ризику стихійних лих і пом'якшення їх негативних наслідків стала «Іокогамська стратегія безпечнішого світу: Керівні принципи запобігання стихійним лихам, забезпечення готовності й пом'якшення їх наслідків» [4], що була прийнята в 1994 році.

Пізніше, у 1999 році, за рішенням Генеральної Асамблеї ООН (Резолюція 54/219 [5]) було створено Управління Організації Об'єднаних Націй зі зниження ризику стихійних лих (далі – ЮНІСДР). ЮНІСДР уходить до складу Секретаріату ООН і його функції стосуються соціальних, економічних, гуманітарних сфер і навколишнього природного середовища. До безпосередньої функції ЮНІСДР належить підтримання імплементації, виконання та перегляду Хіогської рамкової програми дій (Хіогська програма) на 2005–2015 рр. «Створення потенціалу протидії лихам на рівні держав і громад», у якій наголошувалося на необхідності підтримання створення та зміцнення національних комплексних механізмів, таких як багатогалузеві національні платформи, а також надання пріоритету заходам зі зниження ризику стихійних лих (ЗРЛ) на національному й місцевому рівнях [6].

Для цілей продовження реалізації завдань Хіогської програми та на її заміну 18 березня 2015 року в місті Сендай у Японії Третьою всесвітньою конференцією ООН зі зниження ризику надзвичайних ситуацій було прийнято Сендайську рамкову програму (2015–2030) (далі – Сендайська програма) [7], яка являє собою 15-тирічний добровільний незобов'язальний договір, що окреслює план широких орієнтованих на людину заходів щодо зниження ризиків стихійних лих. Документ

був схвалений державами-членами в липні того ж року Резолюцією Генеральної Асамблеї 69/284 [8], складається з шести розділів, першим із яких є преамбула, а наступні п'ять присвячені, відповідно, таким питанням: очікуваний результат і цілі, основоположні принципи, пріоритети для дій, роль зацікавлених сторін і міжнародне співробітництво та глобальне партнерство.

Сендайська програма націлена на стихійні лиха різного роду, більш і менш масштабні, часті й поодинокі, раптові та поступові, незалежно від причини виникнення, чи природної, чи антропогенної, а також на пов'язані з ними природні, біологічні й технологічні збитки та ризики. Програмою передбачається багаторівневе управління ризиками. Очікується, що реалізація програми забезпечить значне зниження ризиків стихійних лих, людських втрат, погіршення здоров'я, умов життя, економічних, фізичних, соціальних, культурних і природничих активів осіб, підприємств, спільнот і країн. Програмою поставлено чіткі цілі, через оцінювання досягнення яких надалі цілком реально можна буде визначити ефективність програми.

У третьому розділі Сендайської програми визначено такі основоположні принципи.

- Першочергова відповідальність держав за запобігання ризикам стихійних лих і їх зменшення в тому числі шляхом співробітництва.
- Спільна відповідальність між урядами та національними органами, секторами, зацікавленими особами, відповідно до національних обставин.

- Захист осіб і їхнього майна поряд із пропагандою та захистом прав людини, включаючи право на розвиток.

- Залучення всього суспільства.
- Повне залучення всіх державних інституцій, виконавчих і законодавчих, на національному та місцевому рівнях.

- Розширення повноважень місцевих органів влади й громад за рахунок надання ресурсів і відповідальності за ініціативи та прийняття рішень, залежно від обставин.

- Використання підходу врахування різноманітності загроз (*multi-hazard approach*) [9] поряд із прийняттям усеохопних рішень на основі достатньої поінформованості про ризики.

- Узгодженість між зниженням ризиків стихійних лих і політикою, планами, підходами та механізмами сталого розвитку в різних секторах.

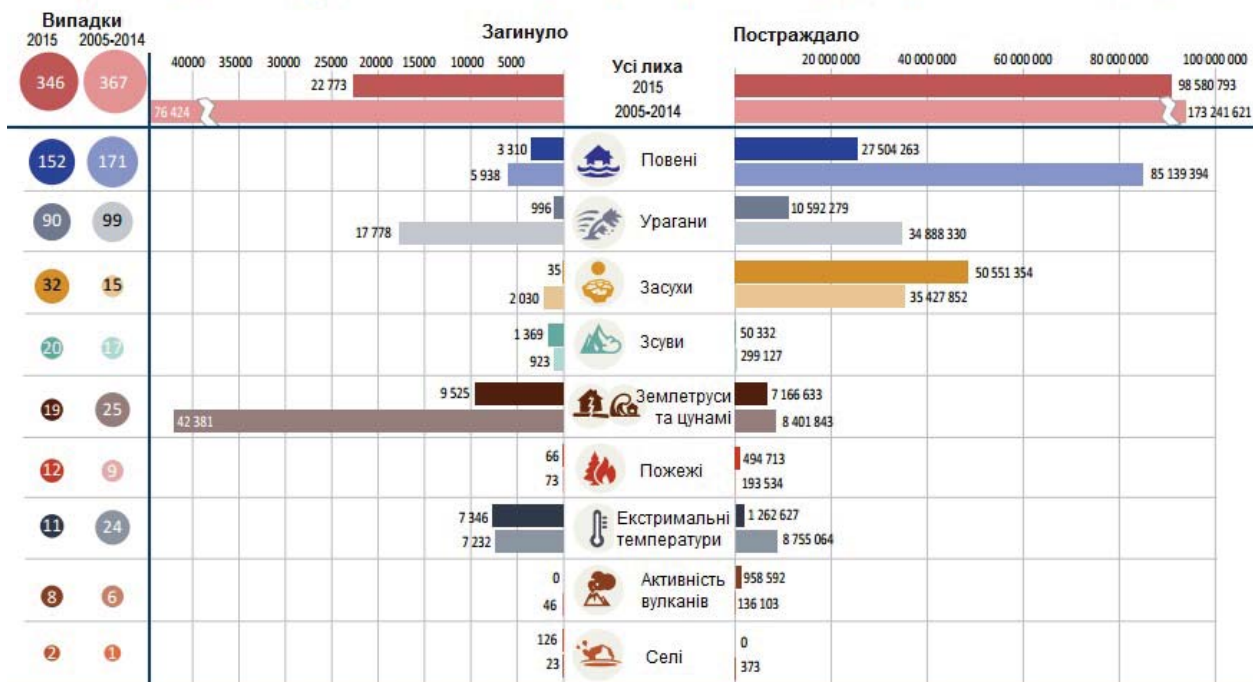
- Прийняття до уваги місцевих і специфічних характеристик ризиків стихійних лих під час визначення заходів щодо зниження ризиків.

- Переважна економічна ефективність доведення до громадськості ризиків стихійних лих та інвестування в приватний сектор перед постстихійним реагуванням і відновленням.

- Міжнародне співробітництво та глобальне партнерство мають бути ефективними, змістовними й сильними.

- Підтримка розвиненими країнами та партнерами країн, що розвиваються, з урахуванням відповідно потреб і пріоритетів, визначених ними.

### Втрати людства від різних типів лих (2015 рік в порівнянні з середніми даними 2005-2014 років)



Знайшов відображення й принцип «відбудувати краще» (“*Build Back Better*”) [10], який уперше привернув увагу міжнародної громадськості під час відбудови провінції Ачех в Індонезії після землетрусів і цунамі в Індійському океані 2004 року. Концепція «Відбудувати краще» визначається різними шляхами, однак ключовим залишається те, що відновлення майна та спільноти має відбуватися таким шляхом, щоб надалі зробити їх менш вразливими до стихійних лих і посилити їх здатність до опору та відновлення (*resilience*). Тут варто зазначити, що зменшення вразливості й посилення здатності до опору є ключовими в розумінні концепції управління ризиками стихійних лих. Дещо пізніше після введення в обіг наведених понять, наприкінці 2012 року, дослідник у галузі вірогідності й ризиків увів поняття та відповідний термін – «антикрихкість» (*Antifragility*) [11], яке відрізняється від здатності до опору й відновлення (*resilience*) тим, що включає не лише відновлення до наявних на момент впливу якостей, а і як наслідок події набуття кращих, ніж досі, якостей. Тому через широке застосування концепції «Відбудувати краще» автор вважає за доцільне застосовувати термін «антикрихкість» як такий, що більше відповідає сутності явища, тому надалі застосовуватиме його під час перекладу терміна *resilience*.

Четвертий розділ Сендайської програми присвячений пріоритетам дій. Усього їх визначається чотири: розуміння ризиків, посилення державного управління ризиками стихійних лих для керування ризиками стихійних лих, інвестування в зниження ризиків стихійних лих для забезпечення антикрихкості, посилення готовності до стихійних лих для ефективної відповіді та застосування концепції «Відбудуй краще» під час відновлення, реабілітації й відбудови. Для кожного пріоритету дій визначено шляхи та засоби досягнення на кожному з двох рівнів, перший із яких – національний і місцевий, а другий – глобальний і регіональний. Серед шляхів і засобів досягнення цілей і завдань програми окремо варто відзначити створення глобальних та національних платформ зі зниження ризиків стихійних лих, які покликані забезпечити співробітництво у сфері через забезпечення обміну інформацією й урахування думки всіх зацікавлених сторін.

Слідуючи одному зі своїх основоположних принципів, Сендайська програма в п'ятому розділі визначає, що, незважаючи на те що передусім держави є відповідальними за реалізацію завдань і цілей програми, також значний внесок мають робити зацікавлені сторони. Для цього державам пропонується забезпечити зацікавленим сторонам можливість реалізувати свої повноваження через створення відповідної нормативної бази, доведення до громадськості необхідної інформації, залучення широкого кола категорій населення, зокрема жінок і дітей.

У міжнародному співробітництві та глобальному партнерстві значна відповідальність покладається програмою на розвинені країни, закликаючи їх до допомоги й підтримки країн, що розвиваються. Окрема увага приділена маленьким острівним державам, таким, що не мають доступу до світового океану, і країнам Африки як таким, що потребують особливої допомоги. Така підтримка має реалізуватися через фінансову й технічну допомогу, обмін інноваціями й технологіями. Також окремо виділено питання підтримки програми з боку міжнародних організацій, зокрема таких, що входять до структури ООН, а також міжнародних фінансових фондів та інших організацій.

Сендайська програма, як і її попередниця – Хіогська програма, належить до м'якого права, однак її ефективність уже можна очікувати на підставі результатів реалізації Хіогської програми. Як можна судити з наведеної вище інфографіки, значно зменшилася кількість постраждалих від стихійних лих, і це за постійного збільшення густоти населення. Крім того, відзначається ефективність і у фінансових показниках, а також у рівні доведення до відома широкої громадськості необхідної інформації й даних. Програма побудована так, що поступ у її реалізації одними державами сприятиме такій реалізації іншими державами. Викладена в статті інформація покликана сприяти імплементації Сендайської програми на національному та місцевому рівнях в Україні.

### Література

1. Disaster Risk Reduction in the United Nations Roles, mandates and results of key UN entities, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.unisdr.org/files/32918\\_drrintheun2013.pdf](http://www.unisdr.org/files/32918_drrintheun2013.pdf).
2. 2015 Disasters in Numbers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.unisdr.org/files/47804\\_2015disastertrendsinfographic.pdf](http://www.unisdr.org/files/47804_2015disastertrendsinfographic.pdf).
3. Causes of Climate Change [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odec.ca/projects/2009/qiao9d2/causes.htm>.
4. International Decade for Natural Disasters Reduction. Yokohama Strategy and Plan of Action for a safer world. In: World conference on natural disaster reduction, Yokohama, Japan, 1994.
5. International Strategy for Disaster Reduction Resolution 56/195 adopted by the General Assembly.
6. Hyogo framework for action 2005–2015: building the resilience of nations and communities to disasters. In: World conference on disaster reduction, Kobe, Japan, January 2005.
7. The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, Sendai, Japan, March 2015.
8. 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.
9. Let's define what we mean by 'multi-hazard' by Joel Gill [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wp.preventionweb.net/wcdrr/lets-define-what-we-mean-by-multi-hazard/>.

10. Ministerial Roundtable Issue Brief Reconstructing after disasters: Build back better [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcdrr.org/uploads/Reconstructing-after-disasters-Build-back-better.pdf>.

11. Antifragile Things That Gain From Disorder 2012 by Nassim Nicholas Taleb.

12. Is “antifragile” better than “resilient”? by Kurt Cobb, originally published by Resource Insights, Nov 24, 2013.

#### Анотація

**Гавронська І. В.** Огляд Сендайської рамкової програми зі зниження ризиків стихійних лих на 2015–2030 роки. – Стаття.

Стаття присвячена огляду Сендайської рамкової програми дій на 2015–2030 роки як ключовому міжнародному договору у сфері управління ризиками стихійних лих.

*Ключові слова:* стихійні лиха, управління ризиком, Сендайська рамкова програма дій, міжнародний договір щодо стихійних лих, зниження ризику стихійних лих.

#### Аннотация

**Гавронская И. В.** Обзор Сендайской рамочной программы по уменьшению рисков стихийных бедствий на 2015–2030 годы. – Статья.

Статья посвящена обзору Сендайской рамочной программы действий на 2015–2030 годы как ключевому международному договору в области управления рисками стихийных бедствий.

*Ключевые слова:* стихийные бедствия, управление риском, Сендайская рамочная программа действий, международный договор о стихийных бедствиях, уменьшение риска стихийных бедствий.

#### Summary

**Havronska I. V.** Review of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. – Article.

The article is dedicated to review of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 as the core international agreement in the field of disaster risk management.

*Key words:* disasters, risk management, Sendai Framework, international agreement on disasters, disaster risk reduction.