

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Отчёт для среднесрочного обзора

СЕНДАЙСКОЙ РАМОЧНОЙ ПРОГРАММЫ ПО СНИЖЕНИЮ РИСКА БЕДСТВИЙ

Основная группа ООН по науке и технике

созвана Международным научным советом (ISC)



**International
Science Council**

The global voice for science

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ ОТЧЁТ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ СОВЕТ. 2023. *Отчёт для среднесрочного обзора Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий (краткое резюме)*. Париж, Франция. Международный научный совет. DOI: 10.24948/2023.01. <https://council.science/publications/mtr-sendai-framework-disaster-risk-reduction/>

СОАВТОРЫ: Роджер Пулварти (сопредседатель), Ратана Пеу Норберт-Маннс (сопредседатель), Кристиан Аллен, Ангела Беднарек, Шарлотта Бенсон, Алонсо Бренес, Мария дель Пилар Корнехо-Родригес, Оливер Костелло, Сьюзан Каттер, Бапон Фахруддин, Виктор Галаз, Франциска Гаупп, Сатору Нишикава, Аромар Реве, Альберт Саламанка, Полин Шеельбек, Ренато Солидум

РЕЦЕНЗЕНТЫ: Америка Бендито, Джон Хэндмер, Алинн Мартинес, Даниэль Олаго, Махефасоа Рандрианалиджаона, Ник Муди, Джо-Тинг Хуан-Лахманн

КООРДИНАЦИЯ: Анн-Софи Стеванс и Анда Поповичи, секретариат ISC

РЕДАКТУРА: Джеймс Теллуссон

ГРАФИЧЕСКИЙ ДИЗАЙН: Мистер Клинтон

ФОТО С ПЕРЕДНЕЙ ОБЛОЖКИ: Марсель Крозет / Международная организация труда (МОТ) 18-11-2013

ФОТО С ЗАДНЕЙ ОБЛОЖКИ: МОТ

Основные положения

Этот отчёт Международного научного совета (ISC) является вкладом членов Основной группы научно-технического сообщества в среднесрочный обзор Сендайской рамочной программы, проводимый Управлением ООН по снижению риска бедствий (УСРБ ООН). Этот документ является работой междисциплинарной экспертной группы по целому ряду рисков, а также по таким сферам, как государственное управление, естественные и социальные науки, политика и финансы.

В отчёте определены достижения в области снижения риска бедствий (СРБ) с 2015 года в рамках Сендайской рамочной программы, а также выделены ключевые пробелы в реализации. Отчёт содержит рекомендации для политиков, спонсоров, исследователей, международных организаций и других заинтересованных лиц, которые влияют на то, как мы оцениваем риски, определяем их значение, управляем и осуществляем их мониторинг.

Целью данного отчёта, прежде всего, является поддержка создания рамочной основы управления на период после 2030 года, которая учитывает снижение рисков в качестве основного фактора, определяющего устойчивое развитие, ускорение реализации Сендайской рамочной программы, а также включение снижения рисков и устойчивости к ним в другие глобальные повестки дня, такие как Цели в области устойчивого развития (ЦУР), Парижское соглашение об изменении климата и Глобальная рамочная программа по биоразнообразию, в которой также рассматриваются факторы риска, с целью улучшения управления рисками и предотвращения стихийных бедствий.

Масштабы стихийных бедствий и их воздействие на жизнь людей, экономическое положение и экосистемы возрастает, что отбрасывает назад достигнутые огромным трудом успехи в области развития во многих частях мира. Эти последствия снижают способность стран и сообществ справляться с будущими вызовами и проблемами, поскольку новые сочетания факторов стресса, включая изменения климата, происходят быстрее, чем прогнозировалось. Стихийные бедствия и бедствия, вызванные человеческим фактором, всё чаще взаимодействуют с

технологическими и биологическими факторами опасности, а изменения условий окружающей среды, в свою очередь, порождают более сложные модели риска, включая комплексные и каскадные воздействия, вызывая опасность возникновения новых бедствий. Как правило, традиционное мышление рассматривает снижение риска бедствий как дополнение адаптации к климатическим изменениям. Однако успешная адаптация и многие из Целей в области устойчивого развития (ЦУР) будут невозможны без расширения возможностей по снижению риска бедствий, поддерживаемых в различных масштабах. Эти тенденции усугубляют уже известные риски, создают новые или выявляют скрытые риски. Иными словами, риски превышают наши возможности по прогнозированию, управлению и уменьшению последствий стихийных бедствий, поскольку они напрямую влияют на жизнь людей, их материальное положение, созданную инфраструктуру, окружающую среду и на социально-экономические системы.

Предполагаемый среднегодовой прямой экономический ущерб от стихийных бедствий увеличился примерно с 70 миллиардов долларов США в 1990-х годах до 170 миллиардов долларов США в 2010-х годах (УСРБ ООН, 2022). Данные показатели, очень вероятно, являются заниженными. Если нынешние тенденции сохранятся, к 2030 году число стихийных бедствий может увеличиться ежегодно до 560, что на 40% больше за время действия Сендайской рамочной программы (УСРБ ООН, 2022). Однако последствия стихийных бедствий не ограничиваются только их экономическим воздействием. Бедствия также подрывают социальные и экологические системы и усугубляются истощением сопротивляемости этих систем.

За последние три десятилетия качество и доступность информации о рисках и стихийных бедствиях значительно возросли. Снижение смертности в результате бедствий, связанных с гидрометеорологическими опасностями, можно, в значительной степени, объяснить улучшением систем раннего предупреждения и возможностей реагирования на стихийные бедствия. Однако сохраняются серьёзные информационные пробелы, в том числе в мониторинге и оценке прогресса в сопоставлении с результатами Сендайской рамочной программы (Мидзутори, 2020). Например, имеется мало данных о косвенных или каскадных последствиях стихийных бедствий, позволяющих предвидеть резкие и нелинейные изменения или понимать потенциальные последствия стихийных бедствий. Более того, лишь в немногих странах применяются многосекторальные подходы, такие

как управление водными ресурсами, планирование землепользования и стратегии адаптации к изменению климата и ослабление последствий, что направлено на устранение многих факторов риска.

Также был достигнут ограниченный прогресс в осуществлении национальной и секторальной политики с помощью бюджетных механизмов и взаимосвязанности. Планирование землепользования остаётся фрагментированным, поскольку оно основано на политических и административных границах, которые несовместимы с тем, как функционируют города, или же оно не является долгосрочным. Такое разрозненное управление приводит к отсутствию координации между юрисдикциями, неравенству в предоставлении государственных услуг и задержкам в принятии решений.

Финансирование также остаётся фрагментированным и иногда создаёт ошибочные стимулы, отдавая приоритет краткосрочным потребностям в финансировании после стихийных бедствий, а не долгосрочному снижению риска. Несмотря на имеющиеся доказательства, жёсткие бюджетные ограничения и компромиссы вынуждают лиц, принимающих решения, неохотно инвестировать в снижение основных факторов социального конструирования риска или делать это в масштабах, необходимых для снижения вероятности возникновения рисков. Расходы, связанные со стихийными бедствиями, по-прежнему в значительной степени обусловлены реактивными и компенсационными инвестициями для ликвидации последствий стихийных бедствий. Кроме того, механизмы финансирования очень часто распределены по учреждениям (или государственным уровням) или же ограничены институциональными полномочиями. Предстоит пройти ещё долгий путь для продвижения перспективных мер по снижению рисков, чтобы полностью включить снижение рисков в концепцию и планирование как государственных, так и частных инвестиций.

Участие гражданского общества и научно-технических учреждений в разработке политики снижения рисков остаётся ограниченным. Подотчётность и ответственность государственного и частного секторов за свои действия по управлению рисками и их снижению ограничена, а отказ и задержка некоторых правительств в принятии мер по рекомендациям научного сообщества, касающихся COVID-19, свидетельствуют о растущей сложности продвижения научных аспектов в процессе принятия решений.

Таким образом, весьма маловероятно, что мы достигнем целей Сендайской рамочной программы к 2030 году, учитывая текущие тенденции в области СРБ и ограниченный прогресс в выполнении других глобальных соглашений, таких как Цели в области устойчивого развития, а также целевые задачи в области климата и биоразнообразия.

ЧТО МЫ ДОЛЖНЫ ДЕЛАТЬ?

1. Крайне необходимо уделять постоянное внимание повышению устойчивости путём остановки и обращения вспять деградации окружающей среды, обновления истощённых резервов и способности природы восстанавливаться от потрясений, а также адаптироваться к изменяющимся условиям. Природосберегающие решения могут одновременно решать проблемы, связанные с утратой биоразнообразия и ухудшением экосистемных услуг, что поможет смягчить последствия изменений климата и адаптации к ним, повысит устойчивость к стихийным бедствиям и обеспечит сопутствующие выгоды для развития.
2. Перемещение населения, если его не предвидеть и не контролировать, может иметь разрушительные последствия для людей, особенно для социально уязвимых групп. В районах назначения неуправляемые потоки населения приводят к перенаселённости, социальной напряжённости и ограниченному доступу к услугам, жилью и источнику заработка. В районах своего возникновения, перемещение приводит к потере способности к адаптации и усугубляет отсутствие безопасности, особенно среди женщин и детей. Предвидение и устранение всех последствий перемещения населения, потенциально усугубляемых изменением климата, будет иметь важное значение для предотвращения, минимизации и устранения ущерба и потерь.
3. Растущая частота и масштабы стихийных бедствий, а также их кумулятивные воздействия усугубляют проблемы с психическим здоровьем, которые подрывают ответные меры по СРБ и вредят восстановлению в долгосрочной перспективе. Такие скрытые риски (которые вызваны потерей средств к существованию, травмами и миграционным давлением) необходимо устранять с помощью систем здравоохранения, которые включают в себя решения в области психического здоровья.

4. Современные парадигмы развития недооценивают природу. Ориентация на краткосрочную выгоду приводит к тому, что стоимость рисков переносится на третьи стороны и окружающую среду. Подходы “спрогнозируй, а затем действуй”, анализ краткосрочных затрат и выгод, недооценка природного и социального капитала, невидимые или недооценённые выгоды от предотвращения – все это способствует созданию и накоплению рисков, подрывая устойчивое развитие.
5. Мы должны, в срочном порядке, преобразовать систему управления бедствиями и рисками в многосекторальную и многоуровневую модель, которая более эффективно служит глобальным целям снижения рисков и уязвимости, при этом никого не оставляя без внимания и стремясь к устойчивому развитию. Это требует гораздо более пристального внимания к управлению территориальными рисками во всех регионах и локациях. Различные факторы риска взаимосвязаны и проявляются в виде сценариев риска на территориях, где заинтересованные стороны сосуществуют с рисками. Без надёжного и последовательного территориального управления в регионах и на местном уровне, изменения в политике или международных обязательствах не будут иметь значительного эффекта (УСРБ ООН, 2021а). Территориальное управление является более всеобъемлющим и самобытным, чем управление рисками. В то время как управление рисками имеет отраслевой подтекст, территориальное управление обладает более широкими характеристиками – как основа, поддерживающая такие системы и процессы, как планирование землепользования, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, социально-экономическое развитие территорий, а также планирование и создание надёжной инфраструктуры. Из чего следует, что территориальное управление относится не только к сектору управления рисками бедствий, но и к управлению факторами риска в целом (УСРБ ООН, 2021а). Такая модель управления выходит далеко за рамки управления чрезвычайными ситуациями и охватывает уязвимости, подверженность риску, ситуативную особенность, а также преимущества потенциального снижения риска.
6. Улучшения в механизмах финансирования для целей ликвидации стихийных бедствий должны сопровождаться увеличением (и гибкостью) финансирования для предварительного снижения риска. Это финансирование должно

достигать наиболее уязвимые слои населения. В противном случае, нынешние тенденции указывают на то, что необходимость в ресурсах для реагирования и восстановления после стихийных бедствий будет продолжать расти, а глобальные усилия по обеспечению адекватного финансирования будут все больше не соответствовать этим целям. Целевое финансирование мероприятий по снижению рисков должно сопровождаться исследованиями, инновациями и изучением способов достижения большего с меньшими затратами.

7. Разработка более совершенной Системы раннего оповещения о многофакторных событиях (СРОМС) имеет важное значение для прогнозирования и превенции бедствий. СРОМС, связанная с социальной защитой, позволит странам оказывать более конкретную поддержку наиболее уязвимых групп населения в случае стихийных бедствий. СРОМС должна стать полностью интегрированной информационной системой, внедрённой в практику, чтобы можно было учитывать весь спектр опасностей во временном и пространственном отношении, принципы взаимодействия потенциальных опасностей, а также надёжность и актуальность информации о рисках, в том числе о степени уязвимости населения. Крайне важно, чтобы такие системы были доступны перемещённым лицам и тем, кто подвержен риску перемещения, чтобы они сами могли предпринимать превентивные меры.
8. Решающее значение имеет повышение качества данных о рисках. Кроме того, мы должны расширить доступность данных о рисках и увеличить технический и финансовый потенциал для использования данных для СРБ на национальном и местном уровнях. Мы должны больше инвестировать в качество информации и стандартизацию, расширяя при этом базу данных и применяя эффективные методологии в секторальном планировании и планировании землепользования.
9. Мониторинг стихийных бедствий должен выходить за рамки оценки ущерба и потерь, связанных с событиями, и больше сконцентрироваться на многовременных и многомасштабных факторах создания и накопления рисков. Необходим всеобъемлющий и комплексный мониторинг уязвимости. Это должно включать в себя оценки уязвимости и адаптационного потенциала, а также мониторинг устойчивости, например, путём интеграции связанных со стихийными бедствиями потерь экосистем и экосистемных услуг в мониторинг стихийных бедствий.

10. Серьезной задачей является информирование о риске, сложности и неопределённости для более осведомленного процесса принятия решений. Однако было проделано мало работы для оценки того, как такая коммуникация воспринимается заинтересованными сторонами, включая политиков. Если мы хотим предотвратить возникновение рисков, управлять риском бедствий и повышать устойчивость, оценки возникновения рисков ситуаций должны лучше учитывать, как существующие процессы информирования о рисках воспринимаются пострадавшими и теми, кто принимает решения, влияющие на жизнь и экономическое положение людей.
11. Устойчивое трансдисциплинарное сотрудничество, объединяющее различные точки зрения заинтересованных сторон, политических и научных сообществ, может сыграть важную роль в укреплении понимания, доверия и знаний с учётом конкретных условий и путей действий. Это особенно важно в условиях изменчивых или неопределённых доказательств. К сожалению, не хватает стимулирующих возможностей или достаточного количества специалистов в области трансдисциплинарных наук, чтобы соответствовать растущему спросу на информационные услуги, основанные на оценке рисков, что может привести к минимизации сложности системы и значительно уменьшить необходимость стимулирования преобразующих мер реагирования. Существует острая необходимость в подготовке кадров трансдисциплинарных специалистов, которые могут расширить взаимодействие между наукой, политикой и практикой, и стимулировать исследования, основанные на практике. Создание таких взаимосвязей между наукой, политикой и практикой является ключевой частью потенциала и институционального развития, необходимых для улучшения коммуникации и координации на всех этапах перехода от знаний к действиям.

ОБОБЩАЮЩАЯ ТАБЛИЦА КЛЮЧЕВЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

1. Усилить управление рисками на территориальном уровне в регионах и на местном уровне, направленное на устранение факторов риска во всех секторах.
2. Разделить финансирование для приведения инвестиций в соответствие с целями снижения рисков на глобальном, региональном и местном уровне.
3. Разработать, под руководством сообщества, природосберегающие решения для усиления защиты природных буферов, которые снижают риски и обеспечивают сопутствующие выгоды для устойчивого развития.
4. Разработать системы раннего предупреждения о множественных опасностях для прогнозирования и уменьшения последствий стихийных бедствий и каскадных рисков в различных временных масштабах.
5. Разработать интегрированные информационные системы для мониторинга истощения природных ресурсов до достижения опасных пороговых значений в поддержку упреждающих действий и снижения предполагаемого риска.
6. Развивать традиционную оценку рисков и совершенствовать методы идентификации рисков, составление карт и отчётности в целях повышения прозрачности, а также в качестве ключевых исходных данных для раннего предупреждения, управления рисками и определения местоположения и проектирования инфраструктуры.
7. Опробовать новые способы передачи информации о рисках и их последствиях для управления рисками и устойчивого развития.
8. Подготовить профессиональные кадры, относящиеся к сфере трансдисциплинарных наук, для расширения взаимодействия между наукой, политикой и практикой.

Чтобы ознакомиться с полным отчётом, посетите

<https://council.science/publications/mtr-sendai-framework-disaster-risk-reduction/>



**International
Science Council**
The global voice for science