

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**
Комитет по уменьшению опасности бедствий**Седьмая сессия**

Бангкок и онлайн, 25–27 августа 2021 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

Возникновение каскадных рисков и расширение ландшафта рисков бедствий**Резюме Азиатско-тихоокеанского доклада о бедствиях, 2021 год****Записка секретариата***Резюме*

В основу настоящего документа легли заключения доклада *Asia-Pacific Disaster Report 2021: Resilience in a Riskier World – Managing Systemic Risks for Biological and Other Natural Hazards* («Азиатско-Тихоокеанский доклад о бедствиях, 2021 год «Потенциал противодействия потрясениям в мире, где все больше рисков – управление системными рисками в интересах борьбы с биологическими угрозами и другими опасными природными явлениями»»). В 2021 году биологические угрозы впервые были нанесены на региональный ландшафт рисков, обрисованный в Докладе. Реальность такова, что, когда наряду с опасными природными явлениями учитываются и биологические угрозы, то текущие годовые издержки согласно имеющимся оценкам, возрастают до 780 млрд долл. США. При наименее благоприятном сценарии изменения климата ежегодные издержки увеличатся почти в два раза и составят 1,4 трлн долл. США. Таким образом, пандемия коронавирусной инфекции в сочетании с сохраняющимися реалиями изменения климата ведет к преобразованию и расширению ландшафта рисков в Азиатско-Тихоокеанском регионе и к формированию в нем новой реальности.

В Докладе определены четыре следующих типа очагов, в которых активизируются или формируются риски: 1-й тип очага – активизирующийся очаг риска повторяющихся наводнений и засух, сопровождающихся заболеваниями; 2-й тип очага – активизирующийся очаг риска тропических циклонов и тайфунов, сопровождающихся биологическими угрозами; 3-й тип очага – формирующийся очаг риска периодов сильной жары, сопровождающихся заболеваниями; и 4-й тип очага – формирующийся очаг риска уязвимости для вызванных изменением климата многоаспектных угроз, ведущих к появлению новых групп населения, подверженных риску. В активизирующихся очагах риска усугубляются уже имеющиеся факторы уязвимости, тогда как в формирующихся очагах риска появляются новые факторы уязвимости, обусловленные изменением климата. Пандемия также продемонстрировала, что, хотя некоторые государства-члены достигли успеха в борьбе с отдельными бедствиями, многие из них все еще плохо подготовлены к сложным накладывающимся друг на друга кризисам. В частности, по-прежнему мало изучены взаимосвязи между биологическими угрозами и опасными природными явлениями.

* ESCAP/CDR/2021/L.1.



Для решения проблемы, которую представляет собой расширение ландшафта рисков, нужна новая парадигма устойчивости к бедствиям, учитывающая каскадные риски, а также необходимы новая, учитывающая риски социальная инфраструктура, передовые технологии и меры по адаптации к изменению климата, с тем чтобы обеспечить защиту беднейших слоев населения и устранить динамику, ведущую к каскадным рискам. Что касается инвестиций, то, по имеющимся прогнозам, при наименее благоприятном сценарии изменения климата ежегодные затраты на адаптацию к изменению климата могут составить 270 млрд долл. США, или 0,9 процента регионального валового внутреннего продукта.

В заключительной части документа обозначены пять основных направлений для принятия стратегических мер и сформулированы носящие двуединый характер меры реагирования, направленные на максимальную реализацию потенциала регионального и субрегионального сотрудничества. Более подробно эта информация изложена в документе ESCAP/CDR/2021/2.

Комитет по уменьшению опасности бедствий, возможно, пожелает дать дальнейшие руководящие указания в отношении стратегических мер реагирования и определения роли секретариата в этой области.

I. Введение

1. При составлении настоящего документа за основу был взят доклад Asia-Pacific Disaster Report 2021: Resilience in a Riskier World – Managing Systemic Risks for Biological and Other Natural Hazards («Азиатско-Тихоокеанский доклад о бедствиях, 2021 год "Потенциал противодействия потрясениям в мире, где все больше рисков – управление системными рисками в интересах борьбы с биологическими угрозами и другими опасными природными явлениями"»)¹. За последние два десятилетия Азиатско-Тихоокеанский регион добился значительных успехов в снижении риска бедствий, в частности в более точном прогнозировании предполагаемого географического охвата тех или иных бедствий, и во внедрении систем раннего предупреждения, которые позволяют спасти жизни людей, обеспечивать сохранность источников средств к существованию и защищать экономику. Однако коронавирусная инфекция COVID-19 повлекла дополнительное биологическое потрясение такого масштаба, которому не было аналогов последние сто лет. Пандемия в сочетании с последствиями изменения климата ведет к изменению контуров и расширению ландшафта рисков в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в результате чего возникает необходимость в гораздо более целенаправленном системном подходе к снижению риска бедствий.

II. Понимание изменяющихся контуров регионального ландшафта рисков

2. Азиатско-Тихоокеанский регион уже является регионом, характеризующимся сложным ландшафтом рисков бедствий. Дополнительное воздействие COVID-19, особенно на фоне того, что некоторые территории региона стали в 2021 году эпицентрами глобальной инфекции, по состоянию на середину июня 2021 года расширило ландшафт рисков комплексным, динамичным и во многом непредсказуемым образом.

¹ Резюме для директивных органов и полный текст доклада будут доступны 27 августа 2021 года.

А. Каскадные риски в контексте взаимосвязи между пандемией, бедствиями и изменением климата

3. По состоянию на 6 июня 2021 года в странах Азиатско-Тихоокеанского региона было зарегистрировано 49 млн подтвержденных случаев заболевания COVID-19 (1,06 процента населения региона) и более 748 000 смертей (0,02 процента населения региона). В наибольшей степени пострадал субрегион Южной и Юго-Западной Азии: 37,2 млн подтвержденных случаев (1,84 процента населения субрегиона), а за ним следует Северная и Центральная Азия – 6,6 миллиона случаев (2,79 процента населения субрегиона)². По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), реальные цифры могут быть еще в 20 раз больше³.

4. Во время пандемии в регионе продолжали происходить гидрометеорологические бедствия. Тропические циклоны, такие как циклон «Амфан», циклон «Нисарга» и циклон «Тауктаэ», обрушились на страны субрегиона Южной и Юго-Западной Азии. Крупные наводнения происходили по всему региону: в Китае, Японии, Папуа – Новой Гвинее, Пакистане, Исламской Республике Иран, Казахстане и Узбекистане. Меры по сдерживанию, принятые для борьбы с пандемией, включая введение локдаунов и ограничений на поездки, привели к сбою в реализации многих зарекомендовавших себя мер по предотвращению стихийных бедствий, реагированию на них и восстановлению после них. В то же время стихийные бедствия затруднили принятие мер реагирования на COVID-19 и способствовали его распространению на фоне ситуации, когда люди были вынуждены тесниться во временных убежищах.

5. Между биологическими угрозами и опасными природными явлениями всегда имела связь взаимосвязь, однако существует лишь небольшое число исследований, посвященных совокупному воздействию этих явлений. Согласно содержащейся в *Докладе* информации, наводнения ухудшают условия жизни людей и могут приводить к желудочно-кишечным заболеваниям и повышенному риску трансмиссивных заболеваний, таких как денге и малярия. Циклоны могут вызывать загрязнение воды, что может вести к распространению инфекционных заболеваний, в том числе и заразных болезней. Когда засухи вынуждают людей мигрировать, часто наблюдается рост показателей недоедания среди детей и задержки роста детей, а также недоедания среди взрослых. В периоды сильной жары повышается смертность от сердечно-сосудистых и респираторных заболеваний.

6. Пандемия показала, что ландшафт рисков, характеризующийся накладывающимися друг на друга и каскадными угрозами, станет новой нормальностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Она также продемонстрировала, что, хотя некоторые государства-члены достигли успеха в борьбе с отдельными бедствиями, многие страны все еще плохо подготовлены к сложным накладывающимся друг на друга кризисам, а взаимосвязь биологических угроз и опасных природных явлений остается недостаточно изученной.

В. Активизирующиеся очаги риска, формирующиеся очаги риска и совокупность каскадных рисков

7. В Докладе демонстрируется, что каскадные риски группируются вокруг четырех различных типов очагов, которые делятся на две категории: активизирующиеся очаги риска и формирующиеся очаги риска.

² WHO COVID-19 Dashboard. Доступно по ссылке <https://covid19.who.int/> (дата последнего обращения: 30 May 2021).

³ CNBC, “WHO says 10% of global population may have been infected with virus”, 5 October 2020.

Активизирующиеся очаги риска – это зоны, где воздействие угроз ведет к повышению уязвимости населения, тогда как в формирующихся очагах риска воздействие угроз влечет за собой расширение групп населения, подверженных риску. Четыре типа очагов, имеющих в одном или более субрегионах, характеризуются уникальными наборами активизирующихся и формирующихся рисков, что приводит к развитию конкретных комплексных сценариев риска для каждого субрегиона Азиатско-Тихоокеанского региона. Различаются четыре следующих типа очагов: 1-й тип очага – активизирующийся очаг риска повторяющихся наводнений и засух, сопровождающихся заболеваниями; 2-й тип очага – активизирующийся очаг риска тропических циклонов и тайфунов, сопровождающихся биологическими угрозами; 3-й тип очага – формирующийся очаг риска периодов сильной жары, сопровождающихся заболеваниями; и 4-й тип очага – формирующийся очаг риска уязвимости для вызванных изменением климата многоаспектных угроз, ведущих к появлению новых групп населения, подверженных риску.

8. **1-й тип очага – активизирующийся очаг риска повторяющихся наводнений и засух, сопровождающихся заболеваниями.** Очаги этого типа расположены в основном в бассейнах рек. Среди основных очагов региона, расположенных в бассейнах рек, можно отметить один очаг, который будет и далее активизироваться: это очаг в бассейне Ганг – Брахмапутра – Мегхна, где наблюдается наибольшая в мире концентрация бедного населения. В этом очаге почти 292 млн человек подвергаются каскадным рискам средневысокой, высокой и очень высокой степени. Разбивка по странам, включенная в этот показатель населения, является следующей: Бангладеш – 69 процентов населения, Индия – 28 процентов, Непал – 14 процентов, Бутан – 3,9 процента и Китай – 2 процента. Страной, наиболее уязвимой для рисков, вызываемых этим типом очага, является Индия, а за ней следуют Бангладеш, Вьетнам, Китай и Пакистан.

9. **2-й тип очага – активизирующийся очаг риска тропических циклонов и тайфунов, сопровождающихся биологическими угрозами.** Очаги такого типа активизируются на Филиппинах и в Японии, а также в Китае и малых островных развивающихся государствах Тихого океана. Однако очагом, вызывающим особую обеспокоенность, является Бенгальский залив, где интенсивность циклонов особенно высока. В этом очаге почти 23 млн человек окажутся подвержены воздействию циклонов и связанных с ними угроз для здоровья, таких как трансмиссивные заболевания.

10. **3-й тип очага – формирующийся очаг риска периодов сильной жары, сопровождающихся заболеваниями.** В Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдается учащение периодов сильной жары, что непосредственным образом сказывается на здоровье людей, а также влечет за собой высокие экономические и социальные издержки. Из всех стихийных бедствий сильная жара, пожалуй, наиболее непосредственным образом воздействует на здоровье людей. По содержащимся в *Докладе* прогнозам, к группам населения, которые окажутся подверженными рискам, формирующимся в очаге этого типа, можно отнести население Южной и Юго-Западной Азии (Индия, Бангладеш, Пакистан, Непал, Турция и Афганистан) и Восточной и Северо-Восточной Азии (Китай, Япония и Республика Корея). Другие очаги этого типа расположены в Северной и Центральной Азии, включая трансграничные районы Казахстана и Кыргызстана, и, как ожидается, эти очаги будут представлять серьезный риск как для благополучия людей, так и для национальных экономик.

11. **4-й тип очага – формирующийся очаг риска уязвимости для вызванных изменением климата многоаспектных угроз, ведущих к появлению новых групп населения, подверженных риску.** Во многих частях региона помимо изменения климата также имеют место опасные природные

явления и биологические угрозы, а кроме того, существуют такие факторы риска, как плотность населения. Однако более серьезные очаги такого типа формируются в Центральной Азии, Юго-Восточной Азии и малых островных развивающихся государствах Тихого океана на фоне более значительного числа людей и экономик, подверженных рискам, которые связаны с изменением климата. Прогнозируется, что эти серьезные очаги появятся при умеренном и наименее благоприятном сценарии изменения климата.

С. Изменение климата усугубляет воздействие угроз во всех очагах риска

12. В *Докладе* приводятся данные обширных научных исследований, свидетельствующие о том, что изменение климата влияет на экстремальные погодные условия. Изменчивость климата и увеличение числа случаев экстремальных колебаний температуры могут повлиять на частоту и интенсивность бедствий и сделать определенные территории и группы населения более уязвимыми. Таким образом, изменение климата является не только самостоятельной угрозой, но и усиливает взаимосвязь между биологическими угрозами и другими опасными природными явлениями, которые, в свою очередь, активизируют такие глубинные факторы риска, как бедность и неравенство, что приводит к формированию порочного круга.

13. Авторы более 300 рецензируемых исследований о влиянии изменения климата на погоду пришли к выводу, что в результате изменения климата приблизительно 70 процентов экстремальных погодных явлений станут либо более вероятными, либо более серьезными, причем наиболее четкая связь прослеживается между изменением климата и периодами сильной жары⁴. В *Докладе* анализируется воздействие на население и экономику в случае сценария репрезентативной траектории концентраций 4,5, который соответствует повышению температуры к 2050 году на 2 градуса Цельсия по сравнению с доиндустриальным уровнем (этот сценарий также называется в настоящем документе сценарием умеренного изменения климата), и в случае сценария репрезентативной траектории концентраций 8,5, который соответствует повышению температуры на 4,3 градуса Цельсия (этот сценарий также называется в настоящем документе наименее благоприятным сценарием изменения климата). Как при умеренном, так и при наименее благоприятном сценарии изменения климата сильные периоды жары перекинутся и на другие районы и станут более интенсивными, распространяясь на более широкие территории Юго-Восточной Азии, Юго-Западной Азии и ряда стран Северной и Центральной Азии. В Восточной и Северо-Восточной Азии 400 млн человек окажутся в большей степени, нежели ранее, подвержены риску сильной жары, а в Северной и Центральной Азии число таких людей возрастет до 35 миллионов. Также появляется все больше доказательств того, что повышение глобальных температур и учащение периодов сильной жары приведут к увеличению числа песчаных и пыльных бурь в ряде субрегионов, что окажет значительное влияние на здоровье людей.

14. При обоих сценариях изменения климата будут серьезно затронуты беднейшие и наиболее уязвимые слои населения региона. Заключение *Доклада*, основой для которых послужил разработанный Программой развития Организации Объединенных Наций индекс развития человеческого потенциала - показатель, измеряющий прогресс в здравоохранении, образовании и повышении уровня жизни, указывает на то, что наиболее уязвимым окажется население территорий, расположенных в бассейне Ганг – Брахмапутра – Мегхна, и население некоторых частей Юго-Восточной и Юго-Западной Азии. Например,

⁴ Stephanie C. Herring and others, eds., “Explaining extreme events of 2019 from a climate perspective: special supplement”, *Bulletin of the American Meteorological Society*, vol. 102, No. 1 (January 2021).

в Бангладеш при наименее благоприятном сценарии изменения климата почти 70 процентов бедного населения будет подвержено каскадным рискам, что приведет к лишениям на протяжении жизни нескольких поколений.

15. Кроме того, изменение климата, по всей вероятности, еще больше затруднит доступ бедных слоев населения к основным услугам и важнейшей инфраструктуре. Например, 43 процента медицинских учреждений Мьянмы расположены в районах, характеризующихся экстремальными многоаспектными рисками и населением, живущим в условиях крайней бедности. В Непале почти 93 процента объектов электроэнергосистемы и 98 процентов мощностей по производству гидроэнергии подвержены многочисленным рискам, что влечет за собой тяжелые последствия для медицинских учреждений и сообществ, которые получают в них медицинскую помощь. Для того чтобы справиться с изменением климата и связанными с ним множественными рисками, необходима инфраструктура, учитывающая факторы риска. В частности, системы здравоохранения должны быть достаточно устойчивыми, чтобы адаптироваться к изменяющемуся климату, особенно если они обслуживают бедное население и население с низким уровнем дохода.

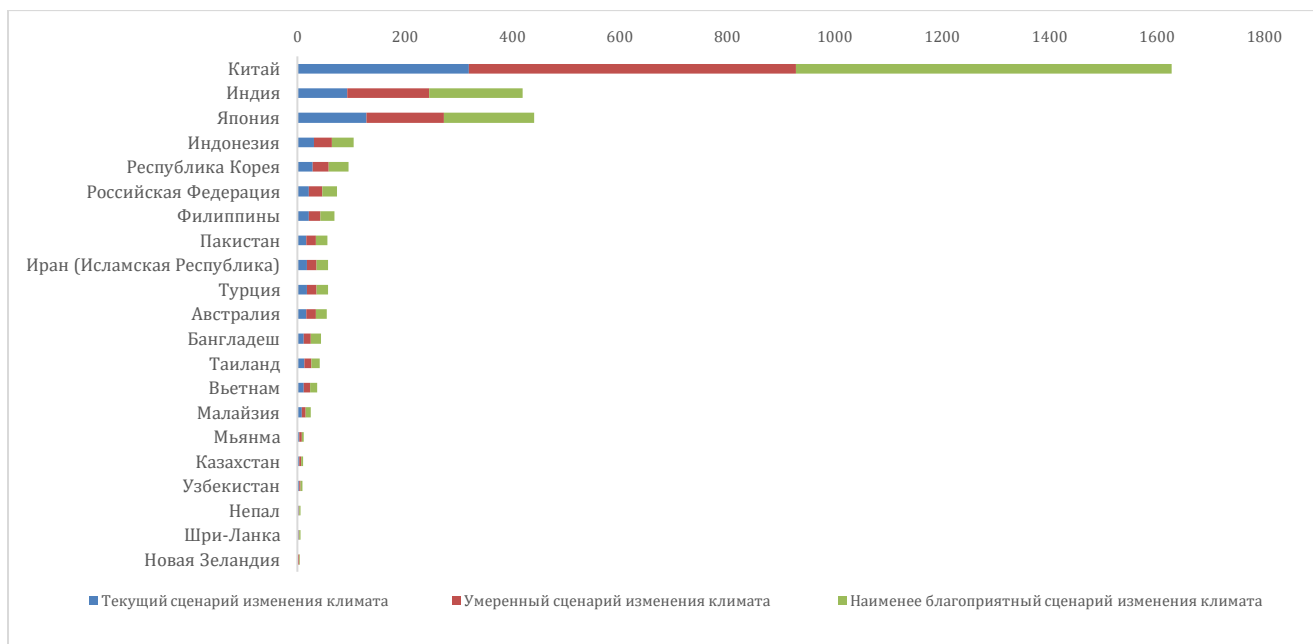
D. При расширении ландшафта рисков ежегодные экономические издержки удвоятся

16. Впервые в *Доклад* включены оценки экономических издержек, вызванных совокупным воздействием заболеваний, бедствий и изменения климата. Текущие ежегодные издержки опасных гидрометеорологических и геофизических явлений оцениваются приблизительно в 780 млрд долл. США. Издержки увеличатся до 1,1 трлн. долл. США при умеренном сценарии и до 1,4 трлн долл. США при наименее благоприятном сценарии. Эта оценка согласуется с авторитетными оценками, выведенными по итогам исследований, согласно которым потенциальные издержки климатических рисков в Азии составляют от 1,2 трлн до 4,7 трлн долл. США⁵. Эта цифра также вдвое превышает показатель ежегодных издержек, выведенный за 2019 год.

17. В абсолютном выражении наибольшие издержки при наименее благоприятном сценарии изменения климата понесут Индия, Индонезия, Китай, Республика Корея, Российская Федерация и Япония (см. диаграмму I). Однако, если оценивать издержки в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), как следует из анализа очагов 3-го типа и очагов 4-го типа, такие издержки будут наибольшими в малых островных развивающихся государствах Тихого океана, а также в других наименее развитых странах (см. диаграмму II). Малые островные развивающиеся государства Тихого океана, которые несут тяжелое бремя издержек, обусловленных опасными природными явлениями и биологическими угрозами, уже являются с экологической точки зрения наиболее уязвимыми странами и испытают на себя ряд наиболее серьезных последствий изменения климата.

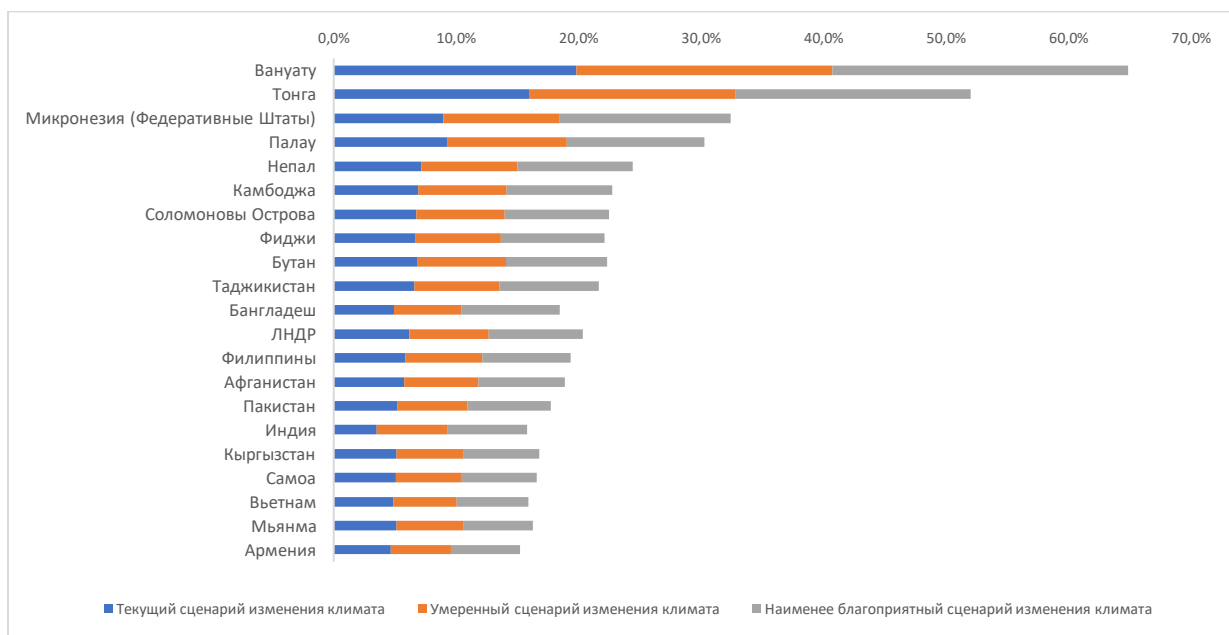
⁵ Jonathan Woetzel and others, "Climate risk and response in Asia", *Future of Asia* (McKinsey Global Institute, November 2020).

Диаграмма I
Среднегодовые издержки опасных природных явлений и биологических угроз при трех сценариях изменения климата: текущем, умеренном и наименее благоприятном
 (в млрд долл. США)



Источник: Asia-Pacific Disaster Report 2021: Resilience in a Riskier World – Managing Systemic Risks for Biological and Other Natural Hazards («Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях, 2021 год “Потенциал противодействия потрясениям в мире, где все больше рисков – управление системными рисками в интересах борьбы с биологическими угрозами и другими опасными природными явлениями”» (готовится к публикации)).

Диаграмма II
Среднегодовые издержки опасных природных явлений и биологических угроз при трех сценариях изменения климата: текущем, умеренном и наименее благоприятном
 (Процент внутреннего валового продукта)



Источник: Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях, 2021 год.

III. Ключевые направления для принятия стратегических мер, направленных на решение проблемы расширенного ландшафта рисков

18. Каскадные риски носят системный характер. В силу того, что они характеризуются значительной степенью неопределенности, системные риски являются по своей природе комплексными, неоднородными и особенно непредсказуемыми. Неспособность решить проблему в одном из аспектов здравоохранения, а именно проблему восприимчивости человека к коронавирусам, привела к катастрофическим последствиям во всем мире. Аналогичным образом, огромный риск, который изменение климата будет продолжать представлять для многих систем, вызовет дефицит продовольствия и воды, вынужденную миграцию, эпидемии и потерю биоразнообразия, и все это усилит напряженность в обществе и даже может привести к вооруженным конфликтам, в результате чего еще больше сократятся возможности в области борьбы с изменением климата, имеющиеся у правительств. В условиях расширенного ландшафта рисков необходимо изменить парадигму, чтобы устранить глубинные факторы риска. Для этого ниже предлагаются пять основных направлений стратегических мер.

A. Реорганизация традиционного управления рисками бедствий для содействия разработке и применению комплексных и многоаспектных систем раннего предупреждения

19. Сочетание биологических угроз и опасных природных явлений изменило ландшафт рисков бедствий, и последствия этого изменения оказались особенно серьезными в бассейнах рек региона, в Бенгальском заливе и в малых островных развивающихся государствах Тихого океана. В Северной и Центральной Азии также имеются формирующиеся очаги риска, особенно очаги того типа, который связан с периодами сильной жары и сопутствующими биологическими угрозами. Изменение климата усугубляет это совместное воздействие и активизирует риски в и без того уже уязвимых районах. Таким образом, при разработке и применении систем управления рисками бедствий и систем раннего предупреждения должны учитываться системные риски в тесно взаимосвязанных социальных, экономических и экологических системах, а не просто отдельные виды угроз.

20. Для целей борьбы с системными рисками наилучшими подходами являются те, которые учитывают ряд сценариев риска, предполагающих различные взаимозависимости и взаимосвязи. Специалисты по планированию могут разработать сводные матрицы рисков, которые послужат для определения и стратификации уязвимых групп населения и их различных потребностей и возможностей, что позволит вывести комплексные оценки рисков, способствующие принятию адресных мер. В 2020 году секретариат разработал прототип сводных матриц, которые предусматривают отнесение округов или районов к определенным зонам риска и учитывают риски, которые создают эндемические угрозы, опасные природные явления и биологические угрозы. Эта методология, которая была опробована в матрицах, разработанных для Бангладеш и Индии, предполагала интеграцию данных о краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных рисках, полученных из различных источников, и позволила выявить государства, наиболее подверженные каскадным рискам бедствий, включая наводнения, вызванные муссонными дождями, во время пандемии COVID-19, в контексте таких эндемических факторов риска, как бедность, неравенство и плотность населения.

21. Если привести пример матрицы, разработанной для Бангладеш, то она показывает, что в 2020 году 15 районов, расположенных в красных зонах,

где проживает почти 12 млн человек, были наиболее подвержены каскадным рискам бедствий. Эти 12 млн человек, которые подвергались наибольшему риску, получали медицинские услуги в больницах, общее число которых составляло приблизительно 610. В 2020 году почти 40 процентов этих больниц подверглись сильным наводнениям. Матрица также позволила спрогнозировать, что в Кокс-Базаре будет необходимо принять незамедлительные меры. Когда прогноз оправдался, правительство Бангладеш переселило многие семьи из лагерей беженцев в постоянное жилье и, действуя в партнерстве с местными и международными организациями, приняло необходимые меры предосторожности и контроля, что помогло сдержать распространение вируса в лагерях.

В. Инвестирование в региональный пакет мер по укреплению потенциала противодействия потрясениям

22. Более эффективные адаптация к изменению климата и укрепление потенциала противодействия угрозам потребуют взятия финансовых обязательств. При наименее благоприятном сценарии изменения климата общие ежегодные затраты на адаптацию к изменению климата оцениваются в 270 млрд долл. США, или 0,9 процента ВВП региона, включая 68 млрд долл. США на адаптацию к биологическим угрозам. В настоящее время эти расходы не отражены ни в определяемом на национальном уровне вкладе, ни в предполагаемом определяемом на национальном уровне вкладе стран региона. Сектор здравоохранения требует особого внимания. Если не будут приняты оперативные меры, изменение климата окажет разрушительное воздействие на здоровье людей. ВОЗ рекомендовала правительствам подготовить национальные планы адаптации сферы здравоохранения, однако прогресс в этом направлении характеризуется неоднородностью. Разработку таких планов завершили только правительства Бангладеш, Бутана, Непала и Шри-Ланки.

С. Увеличение объемов инвестиций в социальную инфраструктуру, учитывающую риски, и социальную защиту, позволяющую реагировать на потрясения

23. Потрясение, вызванное пандемией, стало очередным подтверждением важности социальной защиты, включающей, в частности, принципы готовности к бедствиям. На протяжении многих лет правительства пытались обеспечить такой характер социальной защиты, который бы предусматривал более эффективное реагирование на потрясения. Однако масштабы экономического воздействия пандемии выдвинули на первый план необходимость того, чтобы социальная защита не только позволяла реагировать на потрясения, но и предусматривала готовность к ним.

24. Такая социальная защита требует комплексного портфеля инвестиций, осуществляемых в интересах малоимущих слоев населения - инвестиций, которые охватывают полный жизненный цикл и способствуют развитию культуры профилактики, формирующей инклюзивность и устойчивость к потрясениям. Цель должна заключаться в том, чтобы, опираясь на уже имеющиеся достижения, обеспечить всеобщую социальную защиту. Не менее важны инвестиции в учитывающие риски инфраструктуру здравоохранения и инфраструктуру образования, а также предоставление услуг. Меры, необходимые для обеспечения социальной защиты, предусматривающей готовность к потрясениям, включают следующие: а) использование новейших технологий для поддержки устойчивости к потрясениям и обеспечение того, что стандартное планирование программ социальной защиты основывается на четком понимании рисков, потрясений и факторов стресса, включая каскадные риски; б) подготовку к расширению масштабов существующих программ или

внедрению новых программ оказания экстренной помощи для поддержки новых групп населения и удовлетворения новых потребностей; и с) в случаях, когда это уместно, – согласование существующих программ социальной защиты с масштабируемыми мерами по обеспечению готовности к бедствиям.

D. Использование передовых технологий для обеспечения соблюдения принципа «никто не будет забыт»

25. Передовые технологии уже использовались ранее для усиления воздействия фактологически обоснованных инвестиций в здравоохранение, образование и социальную защиту. Согласно данным доклада Asia-Pacific Disaster Report 2019: The Disaster Riskscape across Asia-Pacific - Pathways for Resilience, Inclusion and Empowerment («Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях, 2019 год, “Ландшафт рисков бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе: пути обеспечения потенциала противодействия потрясениям, всеобщего охвата и расширения прав и возможностей”»), для того чтобы стало возможным перечисление прямых социальных пособий и выплат мелким и малоземельным фермерам, а также реализация выплат этим категориям в рамках страхования по индексу урожайности, использовались системы цифровой идентификации, анализ рисков, полученные со спутников данные и компьютерное моделирование рисков наводнений и засух. В 2021 году в рамках активизации своих усилий, направленных на сдерживание пандемии COVID-19 и защиту населения, правительства стран региона вкладывали все больше средств в передовые технологии, используя достижения науки и адаптируя инновации к местным нуждам. Эффективность технологий различилась в зависимости от сроков и масштабов распространения вируса, которое, как правило, характеризовалось волнами заболевания или эпицентрами, сосредоточенными в конкретных местах. Тем не менее на ранних стадиях пандемии страны, имевшие предыдущий опыт борьбы с тяжелым острым респираторным синдромом, оказались лучше подготовленными: их национальные меры реагирования основывались на эпидемиологическом надзоре, тестировании, отслеживании контактов инфицированных лиц и строгом карантине.

26. На протяжении всего периода пандемии искусственный интеллект и использование больших данных способствовали и способствуют лучшему пониманию механизмов передачи вируса. Передовые методы моделирования использовались для раннего обнаружения, быстрой диагностики и предотвращения распространения вируса, а также для управления поставками предметов первой необходимости и для доставки оборудования. Такие технологии эффективно используются не только в Австралии, Китае, Новой Зеландии, Республике Корея и Сингапуре, но и в других странах, которые не столь технологически развиты и относятся к категории стран со средним уровнем дохода.

27. Эффективность мер также зависела от организации и социальной мобилизации, включая пропаганду социального дистанцирования и гигиены в сочетании с эффективными режимами тестирования, изоляции и лечения. В 2021 году во многих странах мира возникли особые сложности с применением этих методов в густонаселенных городских трущобах. Тем не менее передовые технологии используются для поддержки реализации официальных мер и осуществляемых на уровне местных сообществ мероприятий по эпидемиологическому надзору, что позволяет властям отслеживать ситуацию на местах, например, для того, чтобы выявлять непреднамеренные последствия официальных мер и предпринимать шаги для устранения таких последствий.

28. Ценность опирающихся на новые технологии мер, принимаемых на уровне местных сообществ, была наглядно продемонстрирована на ранней стадии пандемии на примере мумбайской трущобы Дхарави – крупнейшей трущобы

Азии. Модель, которая была применена в Дхарави, включает в себя микрокартирование, эффективный эпидемиологический надзор, государственно-частные партнерства, налаживание взаимодействия с местным населением и активное руководство, которые являются ключевыми компонентами эффективного управления бедствиями. Эта модель оказалась успешной во время первой волны вируса в 2020 году.

29. В сложных условиях, характеризующихся каскадными рисками, социальные сети помогли улучшить коммуникацию между экспертами в области здравоохранения, государственными органами и сообществами, подверженными риску. Например, в Индонезии, особенно в сельских и пригородных районах, религиозные лидеры используют социальные сети для повышения осведомленности своих последователей о рисках, связанных с COVID-19. Социальные сети также помогали властям передавать имеющую практическую ценность информацию в режиме реального времени. Если рассматривать глобальный уровень, информационная панель ВОЗ по вопросам COVID-19 предоставляла и предоставляет последние данные о пандемии по конкретным странам и территориям, включая данные о числе инфицированных людей и о числе смертей. Информационная панель также была принята и адаптирована на страновом уровне в сочетании с соответствующими системами организации мероприятий по эпидемиологическому надзору.

30. Государственные учреждения также инвестируют все больше средств в сбор больших данных и в комплексное картирование многоаспектных рисков, которые ранее уже доказали свою эффективность во время сложных и динамичных бедствий. С определенными модификациями органы государственной власти смогли использовать картирование очагов для определения уровня заболеваемости COVID-19 и прогнозирования распространения вируса, выявляя связи между случаями и очагами инфекции и определяя случаи или мероприятия, ставшие ее суперраспространителями. Разработанные в результате этой деятельности стратегии локализации очагов оказались достаточно эффективными в ограничении распространения COVID-19, особенно в уязвимых сообществах. Благодаря постоянным инвестициям в большие данные и методы картирования, должностные лица смогут более целенаправленно и своевременно принимать учитывающие риски критически важные меры, такие как введение локдаунов в очагах инфекции и ограждение других провинций и городов от распространения вируса.

Е. Активизация усилий по повышению устойчивости к потрясениям, осуществляемая при помощи ассигнований в рамках налогово-бюджетного стимулирования

31. Пандемия открыла новые возможности для бюджетных ассигнований, ориентированных на реализацию среднесрочных и долгосрочных задач по восстановлению, с упором на повышение устойчивости к потрясениям и адаптацию к изменению климата. Хотя в предыдущих исследованиях, включая ряд исследований, проведенных секретариатом, разбивка ориентировочных затрат на адаптацию к изменению климата по различным секторам показала, что наибольшая доля затрат на адаптацию связана с инфраструктурой, за которой следуют расходы на прибрежные зоны, водоснабжение и защиту от наводнений, ни одна из оценок не учитывала затраты на борьбу с биологическими угрозами⁶.

32. По оценкам авторов Доклада, при наименее благоприятном сценарии изменения климата затраты на адаптацию к биологическим угрозам и опасным природным явлениям в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляют лишь одну

⁶ World Bank, *Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report* (Washington, D.C., 2010).

пятую часть от объема издержек таких угроз, которые несет регион ежегодно. По оценкам секретариата, общие ежегодные расходы на адаптацию составляют 270 млрд долл. США (0,9 процента регионального ВВП), из которых 68 млрд долл. США (0,22 процента регионального ВВП) приходится на адаптацию к биологическим угрозам. Приблизительно 70 процентов всех ежегодных затрат на адаптацию, или 190 млрд долл. США, приходится на Восточную и Северо-Восточную Азию. Расходы на адаптацию необходимо рассматривать в сочетании с платежеспособностью. Если рассматривать расходы в выражении процента от ВВП, они варьируются от 1,4 процента в малых островных развивающихся государствах Тихого океана до менее чем 1 процента в Юго-Восточной Азии и Северной и Центральной Азии. По этому показателю самые высокие расходы в регионе наблюдаются в Вануату: более 8 процентов ВВП.

33. Для увеличения расходов на адаптацию правительствам необходимо будет диверсифицировать источники финансирования. В дополнение к используемым для обычных государственных расходов источникам может предусматриваться использование следующих инструментов: пакетов мер по восстановлению после COVID-19; новых инструментов финансирования климатической деятельности, таких как облигации для финансирования деятельности по повышению устойчивости к изменению климата; свопов, предусматривающих финансирование деятельности, направленной по повышению устойчивости к потрясениям, в счет погашения долга; и инициатив по облегчению долгового бремени. Правительства также могут разделить бремя расходов с другими заинтересованными сторонами посредством реализации государственно-частных партнерств - направления, в котором уже получили определенное развитие инновационные инструменты параметрического страхования.

34. Стимулирующие пакеты мер для реагирования на COVID-19, внедряемые почти во всех странах региона, дают уникальную возможность ослабить каскадные риски, обусловленные сочетанием инфекции, бедствий и изменения климата. Согласно данным *Доклада*, 44 национальных пакета фискального стимулирования охватывают здравоохранение, 42 – занятость и 33 – социальную помощь. Однако ни один из них не включает никаких конкретных перспективных ассигнований на адаптацию к изменению климата или на охрану окружающей среды, а кроме того наблюдается дефицит соответствующих данных. Некоторые компоненты пакетов будут иметь и косвенное благоприятное воздействие, защищая уязвимые группы населения от последствий опасных природных явлений, однако эти пакеты также должны включать конкретные меры по повышению устойчивости к потрясениям, целенаправленным образом ориентированные на борьбу с биологическими угрозами и другими опасными природными явлениями в будущем.

35. В ходе проведения анализа усилий по раннему реагированию и восстановлению на региональном уровне секретариат выявил, что определенный акцент делается на «зеленых» приоритетах, включая 111 мер, направленных как на восстановление экономики, так и на охрану окружающей среды. Эти меры охватывают такие вопросы, как энергетика, наземный транспорт, авиаперевозки и туризм, землепользование, водные ресурсы и обращение с отходами, а также управление рисками бедствий. Однако эти меры не являются частью последовательных национальных планов восстановления по принципу «лучше, чем было». Более половины этих мер не были запланированы, и они значительно уступали по численности мерам, ориентированным исключительно на восстановление экономики. Кроме того, на глобальном уровне лишь небольшая часть ассигнований, предусмотренных в рамках планов расходов на период после COVID-19, направлена на повышение устойчивости к изменению климата. Согласно данным проведенного обзора национальных планов реализации стимулирующих мер, соотношение между неэкологичными мерами, или мерами,

которые влекут за собой увеличение объемов углеродных выбросов, и зелеными инициативами составляет четыре к одному. Для реализации целей в области устойчивого развития необходимо устранить этот дисбаланс. Достижение в будущем экономического роста и всеобщего процветания будет зависеть от восстановления баланса между экономическим, социальным и экологическим компонентами устойчивого развития.

IV. Дальнейшие региональные и субрегиональные меры

36. В свете необходимости преобразования деятельности по снижению риска бедствий, обеспечению готовности к изменению климата и управлению сектором здравоохранения, что позволило бы устранить ряд серьезных факторов неопределенности в управлении системными рисками, ниже предлагаются двуединые меры реагирования.

A. Реализация на практике принципа согласованности региональной политики, с тем чтобы укрепить потенциал противодействия бедствиям и изменению климата и обеспечить устойчивость сектора здравоохранения

37. Опыт прошлых кризисов показал недостатки дробления процесса разработки политики на отдельные узкие категории: экономическую, социальную и экологическую. Все три компонента устойчивого развития взаимосвязаны, и в условиях изменения климата общество больше не может рассматривать экономические и экологические потрясения отдельно друг от друга. Пандемия, со всеми ее трагическими последствиями и огромными экономическими потерями, обнажила хрупкость общества перед лицом мощных сил природы. В то же время изменение климата постоянно преобразует ландшафт рисков бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе, что требует от государств-членов корректировки принимаемых ими мер. Следовательно, пандемия демонстрирует, что даже невзирая на значительный прогресс в управлении рисками бедствий и мощные технологические инструменты, а также более глубокие научные знания, которые помогают специалистам по планированию более точно определять очаги, подверженные наибольшему риску стихийных бедствий, и наиболее уязвимые для подобного риска сообщества, таких усилий может быть недостаточно для подготовки к преодолению проблем в будущем.

38. Принятие Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы отражает уже имеющееся у государств-членов глубокое понимание необходимости более комплексного подхода к борьбе с бедствиями, при котором риски рассматриваются в совокупности, а не по отдельности, особенно с учетом усугубляющегося воздействия изменения климата. Кроме того, на семьдесят седьмой сессии Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана государствам-членам было рекомендовано содействовать обсуждению вопросов, связанных с осуществлением медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы, в том числе посредством принятия к сведению Бангкокских принципов осуществления медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы и других соответствующих региональных и субрегиональных рамочных механизмов и инициатив⁷.

39. Необходима региональная стратегия восстановления по принципу «лучше, чем было» для противодействия бедствиям и изменению климата и обеспечения устойчивости сектора здравоохранения, включающая четыре сквозных

⁷ Резолюция 77/1 Комиссии.

направления работы, а именно: разработку и применение комплексных систем раннего предупреждения, адаптацию к изменению климата и укрепление потенциала противодействия ему, повышение устойчивости инфраструктуры к потрясениям и согласованность политики в области здравоохранения и снижения риска бедствий. Эта региональная стратегия подробно излагается и обсуждается в документе ESCAP/CDR/2021/2.

В. Субрегиональные приоритеты

40. Как видно из описания четырех типов очагов, обозначенных в *Докладе*, каскадные системные риски также присутствуют в определенных сочетаниях, характерных только для конкретных географических зон в рамках одного или нескольких субрегионов. Следовательно, субрегиональные подходы и укрепление субрегионального сотрудничества станут еще одним ключевым механизмом для решения проблемы расширения ландшафта рисков.

41. Опираясь на работу Глобальной комиссии по адаптации, секретариат определил в *Докладе* пять ключевых приоритетов в плане адаптации к расширению ландшафта рисков: системы раннего предупреждения; устойчивую к изменению климата инфраструктуру; увеличение объемов производства сельскохозяйственных культур в засушливых районах; охрану мангровых лесов; и водную безопасность. По данным Глобальной комиссии по адаптации, укрепление систем раннего предупреждения имеет самое высокое соотношение затрат и выгод (9:1), а за ним следуют охрана мангровых лесов (6:1), создание устойчивой к изменению климата инфраструктуры (5:1), повышение эффективности сельского хозяйства в засушливых районах (5:1) и повышение устойчивости к потрясениям в рамках управления водными ресурсами (4:1).

42. Аналогичная матрица применяется в *Докладе* в отношении субрегионов Азиатско-Тихоокеанского региона. Опираясь на эту матрицу, можно говорить о том, в Южной и Юго-Западной Азии наиболее приоритетными являются укрепление систем раннего предупреждения и создание климатоустойчивой инфраструктуры, за которыми следуют водная безопасность, повышение урожайности сельскохозяйственных культур в засушливых районах и охрана мангровых лесов. Что касается Юго-Восточной Азии, здесь основными приоритетами являются охрана мангровых лесов и водная безопасность, что отражает растущее воздействие засух, наводнений и циклонов на субрегион. В Восточной и Северо-Восточной Азии наиболее приоритетным направлением является климатоустойчивая инфраструктура, в то время как в Северной и Центральной Азии основными приоритетами являются водная безопасность и повышение урожайности сельскохозяйственных культур в засушливых районах. Наконец, в малых островных развивающихся государствах Тихого океана ключевыми приоритетами являются водная безопасность, повышения урожайности сельскохозяйственных культур в засушливых районах и охрана мангровых лесов. Кроме того, согласно данным *Доклада*, различные природоориентированные решения оказывают положительное воздействие на многие секторы и будут способствовать повышению как экономической, так и социальной устойчивости к потрясениям во всех субрегионах. Более подробная информация о расширении масштабов сотрудничества на субрегиональном уровне представлена в документе ESCAP/CDR/2021/2.

V. Вопросы для рассмотрения Комитетом

43. В заключение следует отметить, что главная обязанность тех, на кого возложена ответственность за управление бедствиями, заключается в защите наиболее уязвимых слоев населения. Следует отдать региону должное за те многие успехи, которых удалось достичь. В то же время в Азиатско-

Тихоокеанском регионе, характеризующемся огромными размерами и многообразием, имеются самые разные проблемы, приоритеты и все более комплексные системные риски. Всем государствам-членам необходимо иметь общие четкие принципы более согласованного и систематического управления рисками бедствий, основанные на политической приверженности и тесном региональном и субрегиональном сотрудничестве. Секретариат готов оказать членам и ассоциированным членам поддержку в интересах содействия достижению этой цели.

44. В связи с изложенным выше Комитет, возможно, пожелает принять следующие меры:

а) обсудить выводы и рекомендации, содержащиеся в *Азиатско-тихоокеанском докладе о бедствиях, 2021 год*, резюме которых представлено в данном документе;

б) обменяться идеями по поводу того, каким образом в условиях пандемии проявляется взаимосвязь между заболеваниями, бедствиями и изменением климата, находящая отражение в расширенном ландшафте рисков;

с) проиллюстрировать опыт и уроки, извлеченные из управления каскадными рисками, возникающими в результате бедствий, изменения климата и пандемии;

д) рассмотреть возможность обращения к секретариату с призывом оказать помощь в расширении масштабов региональных и субрегиональных стратегий сотрудничества, предусматривающих интеграцию аспектов, связанных с бедствиями, со здравоохранением и с изменением климата, в качестве дополнения к национальным усилиям по управлению рисками бедствий более последовательным и систематическим образом.