



# Рамочная программа действий по снижению риска бедствий (ХРПД2) после 2015 г.

Отчет по консультациям Глобальной платформы за 2013 г.

Октябрь 2013 г.



**UNISDR**  
Бюро по сокращению риска бедствий ООН

**ОТЧЕТ ПО КОНСУЛЬТАЦИЯМ ПО РАМОЧНОЙ ПРОГРАММЕ СНИЖЕНИЯ РИСКА БЕДСТВИЙ В  
ПЕРИОД ПОСЛЕ 2015 ГОДА – ХРПД-2 (по завершении Хиогской рамочной программы  
действий)  
Октябрь 2013 г.**

## **Введение**

Четвертая сессия Глобальной платформы по снижению риска бедствий проходила в Женеве, Швейцария, с 19 по 23 мая 2013 года. Одной из основных задач сессии было предоставление участникам возможности поделиться своими мыслями и предложениями в отношении мер по снижению риска бедствий в период после 2015 года. Все идеи основываются на Хиогской рамочной программе действий (ХРПД) и призваны заложить фундамент для следующей рамочной программы на период после 2015 года, также известной как ХРПД-2.

Дискуссия по ХРПД-2 в рамках Глобальной платформы явилась кульминационным моментом консультаций заинтересованных сторон по процессам 2012-2013 гг., включая региональные платформы. Также в рамках сессии Глобальной платформы проводились другие консультации, дискуссии и презентации. Например, весь день 20 мая проводились консультации по ХРПД-2 с заинтересованными сторонами. 21 и 22 мая состоялись две неформальные пленарные дискуссии по ХРПД-2, не считая прочих многочисленных мероприятий, речь на которых также шла о ХРПД-2.

Настоящий документ представляет собой сводный обзор дискуссий, состоявшихся во время проведения Глобальной платформы, а также документов, предоставленных в поддержку консультаций. Документ призван предоставить краткий обзор всего, что было сказано, и, таким образом, не ставит перед собой цель детально передать содержание всех выступлений. В нем изложена суть затронутых вопросов и предложений, внесенных с целью разработки ХРПД-2.

## **Выводы**

Все запротоколированные выступления разделены на двенадцать категорий, что позволяет облегчить чтение и обеспечить последовательность изложения информации. Данные категории включают:

- I. Важность взаимодействия с местными сообществами
- II. Выявление и охват представителей наиболее уязвимых групп населения
- III. Женщины-руководители
- IV. Дети и молодежь: новое поколение возможностей
- V. Здоровье
- VI. Интеграция мер по адаптации к изменениям климата, развитию и снижению риска бедствий
- VII. Роль науки
- VIII. Обмен знаниями и образование
- IX. Создание потенциала: финансирование, оценка риска, готовность и раннее оповещение
- X. Привлечение частного сектора к снижению риска бедствий
- XI. Политическая воля и руководство
- XII. Управление, подотчетность, прозрачность и открытость

Практически единогласно было принято решение о том, что ХРПД-2 необходимо разрабатывать с учетом достижений ХРПД и других международных соглашений. Необходимо

продолжать усилия, направленные на внедрение ХРПД. Таким образом, настоящий документ обобщает некоторые сведения о том, что уже удалось выполнить в рамках ХРПД.

#### I. Важность взаимодействия с местными сообществами

Во время дискуссий и во многих сопроводительных документах участники подчеркивали важность работы на местах с привлечением местных общин к планированию снижения риска бедствий и реализации принятых программ. Данная мысль звучала неоднократно. Бедствия затрагивают людей, а люди живут в общинах, будь то города или более обособленные территории. Таким образом, устойчивость общин является фундаментальной основой, и для ХРПД важно больше опираться на людей, делая это направление развития наиболее приоритетным. Снижение риска бедствий должно быть сосредоточено там, где опасности подвергаются люди.

Люди накопили опыт противостояния бедствиям, так как столкнулись с данной необходимостью, и приобретенные ими знания и опыт бесценны для эффективного снижения риска бедствий. Эти знания в рамках сообществ, включая мудрость, накопленную предыдущими поколениями, являются необходимым дополнением к современному научному знанию. В рамках ХРПД необходимо принимать меры, направленные на использование этих местных знаний и опыта в качестве основы при планировании и внедрении снижения риска бедствий на всех географических и политических уровнях.

Хотя некоторые общины на местах уже принимают участие в снижении риска бедствий, их процент невысок по сравнению с потенциалом, имеющимся в этой области. Необходимо измерять подобное участие, что позволит выявить регионы, где оно может быть увеличено. Один из важных способов увеличения участия общин – работа с людьми, повышение осведомленности местного населения о ХРПД-2 и привлечение общественной поддержки для достижения целей ХРПД-2. Другие меры заключаются в более тщательном документировании местного опыта и приоритетном использовании местных механизмов снижения риска бедствий при планировании на национальном уровне.

Точнее говоря, участие местных жителей в планировании и внедрении программ, направленных на снижение риска бедствий, необходимо формализовать и институционализировать, что, в свою очередь, требует осуществления руководства. Для этого необходимо наделить местные органы власти большими полномочиями в рамках ХРПД-2 и обеспечить их необходимыми ресурсами, позволяющими мобилизовать и организовать население.

Это означает, что взаимоотношения между правительством страны и местными органами власти в снижении риска бедствий должны занимать центральное место в ХРПД-2, так же как управление данными взаимоотношениями. Необходимо выстраивать подобные взаимоотношения снизу вверх, при этом основным принципом деятельности должно стать привлечение местного населения к снижению риска бедствий. В практическом плане это предполагает обеспечение различных стимулов, нацеленных на децентрализацию планирования снижения риска бедствий и средств, выделяемых на эти цели, что позволит создать материальную базу для приоритетной работы на местах.

Однако при данном подходе неизбежно возникает одна проблема – местная окружающая среда, которая всегда подразумевает многочисленные риски при взгляде изнутри, а не с высоты планирования из центра. Чтобы решить ее, необходимо, прежде всего, вовлекать большое число заинтересованных сторон в планирование снижения риска бедствий, каждая из

которых выступает со своими инициативами, делится прошлым и настоящим опытом поведения местных жителей в условиях бедствий.

Необходимо помнить, что большая часть бедствий (по некоторым оценкам до 92%) – это относительно незначительные бедствия, которые носят периодический характер (так называемый экстенсивный риск). Хотя люди и воспринимают эти бедствия как часть своей повседневной жизни, кумулятивный эффект периодически случающихся бедствий, как правило, превосходит результат единичных, но более мощных явлений. Эти незначительные бедствия, которые не кажутся такими уж незначительными людям, страдающим от них, часто проходят незамеченными за пределами территорий, где они непосредственно случаются, так как отсутствуют соответствующие отчеты. Люди, привыкшие к тому, что подобные периодические бедствия игнорируются, могут с опаской относиться к внешнему вмешательству. Более пристальное внимание к этим небольшим, часто повторяющимся бедствиям поможет преодолеть сопротивление на местном уровне в отношении программ, направленных на предотвращение бедствий, а также скоординировать усилия, направленные на смягчение их последствий.

Более того, если с самого начала местные общины будут более активно включены в планирование и реализацию таких программ, их ощущение своей принадлежности к деятельности по снижению риска бедствий усилится. Общественная вовлеченность, таким образом, является чрезвычайно важным фактором при снижении риска бедствий на местном уровне, и ХРПД-2 необходимо принимать это во внимание.

Ряд инициатив был связан с ролью культуры в снижении риска бедствий. Было высказано мнение, что сочетание народной мудрости и научных фактов при информировании местных жителей о снижении риска бедствий поможет повысить устойчивость к бедствиям. Таким образом, программы по снижению риска бедствий могут только выиграть от применения традиционных практик, зарекомендовавших себя на протяжении времени. Такие практики зачастую подразумевают более уважительное отношение к природе и могут способствовать принятию решений, ориентированных на природу. Местные власти должны содействовать подобным процессам и обладать необходимыми полномочиями.

Культура незаменима, выполняя функцию источника смысла и идентичности для общин и отдельно взятых индивидов. Культурная восприимчивость чрезвычайно важна для повышения эффективности снижения риска бедствий, в частности, когда речь идет о повышении уровня осведомленности и образовательных мероприятиях по снижению риска бедствий, проводимых на разных уровнях. Программы должны разрабатываться с учетом специфики отдельно взятых сообществ, где они будут применяться, при этом используемый язык должен максимально соответствовать культурным нормам живущих там людей. В противном случае велика вероятность отторжения предлагаемых мер. Это предполагает направление серьезных усилий на понимание воздействия культуры на восприятие риска, а затем адаптацию этого понимания в рамках сообщества. Задача трудновыполнимая, но чрезвычайно важная. Местные власти могут взять на себя функцию осуществления руководства данными процессами.

Урбанизация оказывает значительное воздействие на общины, и эта тема требует глубокого изучения, осмысления и практических действий. По прогнозам, к 2050 году более 80% населения планеты будет жить в городах. Отсюда возникает необходимость измерить и исследовать потребность в сокращении риска бедствий, а также принимать соответствующие, пусть пока только предварительные, решения. Урбанизация – проблема ХРПД-2. Решение этого вопроса не терпит отлагательств.

Городское население страдает от все увеличивающегося воздействия урбанизации, в то время как сельские общины страдают от изолированности. И те и другие, однако, выиграют от локальной системы раннего оповещения. При этом необходимы образовательные программы по подготовке к бедствиям и использованию данных систем. Обучение должно вестись на простом, доступном языке, отвечающем особенностям каждого отдельно взятого сообщества. Кроме того, на местах необходимо усовершенствовать информационную базу по бедствиям, базы данных по потерям и ущербу и обеспечить населению доступ к данной информации.

Таким образом, в то время как глобальные последствия бедствий могут показаться неразрешимыми, существует ряд мер, которые могут смягчить многие последствия и оказать своевременную помощь конкретным людям. При работе с людьми в сообществах, в которых они живут, данные действия могут быть успешно выбраны и применены.

## II. Выявление и включение представителей наиболее уязвимых групп населения

Принцип приоритета на уровне сообществ и разработка ориентированной на людей ХРПД-2 должны сочетаться с более конкретной целью сосредоточить внимание на наиболее уязвимых группах населения. Уязвимые группы, включая бедные слои общества, людей с ограниченными возможностями, пожилых и больных людей наряду с меньшинствами, детьми и коренным населением, с большой долей вероятности сильнее всего пострадают от бедствий, при этом они менее других способны подготовиться и противостоять бедствиям.

Программа ХРПД-2 должна обеспечивать и стимулировать полноценное участие людей, непропорционально сильно страдающих от бедствий, а также отображать принципы социальной интеграции и соблюдения прав человека. Интересы наиболее уязвимых граждан должны учитываться при планировании и внедрении программ по снижению риска бедствий, при этом их вклад в снижение риска бедствий должен быть интегрирован в общий вклад сообщества. Их представители также должны иметь возможность занимать ключевые позиции, включая руководящие позиции, при разработке мероприятий по снижению риска бедствий на национальном уровне. В связи с этим необходимо изучить отношения между снижением риска бедствий и правами человека и принять меры по их укреплению.

К вышеперечисленным стабильным категориям уязвимых граждан необходимо добавить людей, лишившихся жилья в результате бедствий. Эти люди не просто исчезли. Многие из них стали вынужденными переселенцами, но поскольку в результате они лишились привычной среды обитания, переселение часто способствовало ухудшению материального положения и усугублению уязвимости, хотя, возможно, и уменьшило подверженность бедствиям. ХРПД-2 должна прагматично и системно подходить к проблеме переселенцев, распространяя знания о них и обеспечивая их пригодным для жизни жильем.

В связи с этим необходимо, чтобы ХРПД-2 способствовала разработке универсального проекта для всех новых зданий, возводимых в процессе устранения последствий бедствий, например, землетрясений или наводнений. Такой проект должен отвечать интересам всего сообщества, и, в частности, людей с ограниченными возможностями, пожилых и немощных. Это, среди прочего, предусматривает обеспечение одинаковых условий использования для всех граждан, т.е. доступность для людей с разными возможностями; гибкость в удовлетворении широкого спектра индивидуальных предпочтений; простоту и доступность использования; заметную информацию; устойчивость к ошибкам, позволяющую минимизировать неблагоприятные последствия аварий и несанкционированного использования; необходимость незначительных физических усилий, чтобы люди с разной физической силой могли использовать конструкции; а также достаточный размер и пространство, позволяющее всем разместиться и наладить нормальную жизнедеятельность. При этом необходимо побуждать людей с ограниченными

возможностями, пожилых и немощных привносить свои знания и представлять свою точку зрения, чтобы они были задействованы во всех мероприятиях по снижению риска бедствий.

Одна из трудностей при оказании уязвимым группам лиц помощи в участии в снижении риска бедствий, особенно когда речь идет о гражданах, не способных выбраться из бедности, заключается в том, чтобы побудить их не просто реагировать на бедствие, а принимать активные меры, направленные на предупреждение последствий и обеспечение готовности. В более широком смысле существует необходимость в подключении к снижению риска различных групп населения, что будет способствовать интеграции снижения риска бедствий и развития, о чем пойдет речь далее. Со своей стороны национальные правительства должны проявлять больше щедрости и делиться ресурсами с менее обеспеченными сообществами, проживающими на территории страны, тогда как богатые страны должны делиться с бедными, чтобы поддерживать и развивать снижение риска бедствий.

Бедность, особенно в крайних ее проявлениях, является важным фактором, с которым приходится иметь дело при снижении риска бедствий. Очень бедные сообщества и их граждане живут в наиболее опасных и наименее привлекательных районах планеты, при этом не имея средств возводить сооружения, защищающие от природных угроз. Они практически не имеют контроля над управлением землепользованием и в значительной мере подвержены техногенным катастрофам, среди которых загрязнение окружающей среды, так как они бессильны противостоять ввозу токсичных материалов и небезопасным методам добычи сырья и промышленного производства. Улучшение в управлении, особенно в отношении подотчетности, открытости и равноправия, станет важным шагом в борьбе с проблемой отсутствия контроля.

Аналогичным образом, бедные сообщества более других подвержены воздействию войн, которые, как правило, разгораются в бедных странах и регионах. Более того, они чрезвычайно уязвимы перед климатическими изменениями. Люди, больше всего страдающие от бедствий, – это совсем не те, кто создает проблемы. Бедность и подверженность риску – не единственная проблема, усугубляющая риск; необходимо также помнить о многочисленных факторах, способствующих возникновению риска.

Одной из задач, нацеленных на улучшение ситуации, стало рассмотрение воздействия отчетности на некоторые страны (прежде всего бедные страны и малые островные развивающиеся государства) при разработке международного документа, такого как ХРПД-2. Чрезвычайно полезным будет новый подход к отчетности, результатам, прямой выгоде и более практическому отношению к снижению риска бедствий.

### III. Дети и молодежь: новое поколение возможностей

Дети зависят от взрослых не только в вопросах развития, но и выживания, и международные соглашения призваны защитить их и гарантировать соблюдение их прав. В рамках ХРПД-2 они должны включаться в обе категории, так как их зависимость распространяется на обе сферы. На Глобальной платформе дети выступили с просьбой рассматривать их в качестве самостоятельной заинтересованной стороны с их специфическими потребностями и присущими только им интересами. С одной стороны, их статус носит временный характер, так как они со временем станут взрослыми, а с другой стороны, они представляют будущее, на котором сосредоточено внимание ХРПД-2.

Не менее важно признать, что их подверженность угрозе в качестве детей неоспорима, поэтому в отношении риска бедствий детям должно уделяться особое внимание, в том числе путем предоставления им права голоса, где это уместно, и привлечения их к реализации

планов по снижению риска бедствий. Их потенциальный вклад в обсуждение рассматриваемых проблем признается и используется чрезвычайно редко.

Более того, образование в сфере снижения риска бедствий должно, прежде всего, быть сосредоточено на детях и молодежи, при этом соответствующие образовательные программы должны вводиться с самого раннего возраста как в школах, так и непосредственно в сообществах, в которых они проживают. Так как образование в целом имеет решающее значение при построении более устойчивого будущего, фокусирование усилий на снижении риска бедствий для детей и реализация соответствующих практических мер, позволяющих обеспечить готовность и безопасность их школ, будут способствовать устойчивости в раннем возрасте, и, таким образом, обеспечит сильную основу для обучения более широких слоев сообщества.

Молодежь занимает особое место в планировании мероприятий в рамках ХРПД-2. Хотя определение молодежи в значительной степени является гибким, оно обозначает членов сообщества, менее зависимых, чем дети, но еще не вступивших во взрослую жизнь или стоящих на ее пороге. Сюда относятся студенты высших учебных заведений, молодые специалисты и рабочие, многие из которых образуют группы, формирующиеся на основе конкретных интересов.

Молодежь также привносит активность и связь с более широким социальным движением (через социальные медиа, а также используя другие технологически продвинутое средства связи). Привлечение молодежи ко всем обсуждениям планирования в области снижения риска стихийных бедствий является чрезвычайно важным для ХРПД-2, так как основная цель заключается в том, чтобы сделать будущее лучше настоящего.

И дети, и молодежь имеют собственные интересы, потребности и возможности. Каждая группа может внести свой вклад в снижение риска бедствий, и каждая должна занять свое место в ХРПД-2. Именно это, в частности, имелось в виду, когда участники заявляли, что ХРПД-2 необходимо "человеческое лицо".

#### IV. Женщины-руководители

Слишком долго женщины в разных странах полностью или частично оставались в стороне от дискуссий на высшем уровне, посвященных снижению риска бедствий. Сегодня, когда ситуация меняется, ХРПД-2 должна создать возможности для женщин занимать руководящие должности во всех сферах, связанных как с адаптацией к изменению климата, так и со снижением риска бедствий, так как практика лишения женщин возможностей вносить свой вклад, делиться возможностями и опытом, представляется саморазрушительной. Важным шагом к достижению этой цели является обеспечение полного уважения и соблюдение различных соглашений и других законодательных актов о правах женщин, сформулированных и принятых как на национальном, так и на международном уровне. Данный пункт следует включить в ХРПД-2, сделав его одной из наиболее настоятельных рекомендаций ХРПД-2.

Сообщества лежат на женских плечах – их знания и компетентность в мобилизации сообществ, направленной на действия по сокращению риска потенциальных бедствий, являются основополагающими. Поэтому для наращивания потенциала программ по снижению риска бедствий необходимо привлекать женские организации, а женщины, в свою очередь, должны иметь доступ к информации и участвовать в принятии решений по предупреждению и подготовке.

Усиление роли женщин в ХРПД-2 и снижении риска бедствий, как правило, должно быть специально оговорено, и одной из наиболее важных задач при формулировании стратегии ХРПД-2 будет определение этой роли. Женщины должны получить возможность руководить снижением риска бедствий, принимая при этом участие в обсуждениях.

В поддержку вышесказанного следует дифференцировать исследования, связанные со снижением риска бедствий, по гендерному признаку, что позволит выявить случаи, затрагивающие один пол в большей мере, чем другой, и разработать варианты действий с учетом гендерного фактора. Открытость ХРПД-2 для женщин является минимальным требованием, так как в основе эффективной работы лежит знание.

#### V. Здоровье

Все, что связано со снижением риска бедствий, непосредственно сказывается на здоровье людей, и это должно отражаться в ХРПД-2. Дело не только в том, что бедствия причиняют вред здоровью, что требует реагирования и восстановления *постфактум*, но и в том, что для участия в снижении риска бедствий люди должны быть здоровы. Таким образом, здоровье важно не только при возникновении бедствия, но и является фактором риска и имеет решающее значение при обеспечении готовности. ХРПД-2 должна признать воздействие бедствий на качество жизни людей, а также указать пути управления рисками для здоровья через усовершенствование системы здравоохранения. ХРПД-2 также следует признать глобальные риски эпидемий (например, инфекционных заболеваний) и пандемий и неблагоприятные последствия подобных явлений для социально-экономической стабильности.

Здоровье не должно рассматриваться как что-то обособленное. Оно всегда взаимосвязано с другими факторами, такими как бедность, развитие, обеспеченность продовольствием, социальная справедливость и т.д. Это относится и к снижению риска бедствий. Таким образом, ХРПД-2 должна настоятельно рекомендовать, что планы и проекты по снижению риска бедствий должны осуществляться во взаимодействии с сектором здравоохранения на всех политических и географических уровнях, а проблемы здоровья должны затрагиваться во всех обсуждениях.

Говоря более конкретно, показатели здоровья должны учитываться при всех оценках снижения риска бедствий с целью выявления потенциальных последствий для здоровья от конкретных бедствий. Кроме того, ХРПД-2 должна содержать ссылки на Международные медико-санитарные правила (ММСП).

#### VI. Интеграция мер по адаптации к изменению климата, развитию и снижению риска бедствий

Изменение климата, пожалуй, является наиболее важным базовым фактором риска бедствий и влияет на рост числа бедствий во всем мире. Засуха, опустынивание, наводнение и ухудшение состояния окружающей среды (куда входят вырубка лесов, эрозия и потеря биоразнообразия) также подвержены изменению климата и имеют далеко идущие последствия с точки зрения продовольственной и водной безопасности. Поэтому очень важно осознать, что усилия ХРПД-2 по сокращению риска бедствий не могут существовать изолированно от шагов по смягчению последствий изменения климата и адаптационных мер.

Малые островные развивающиеся государства, чрезвычайно уязвимые к бедствиям, обусловленным климатическими изменениями, продемонстрировали, что они могут достичь лучших результатов снижения риска бедствий, действуя совместно. Неудивительно, что будучи странами и общинами, чье воздействие на изменение климата чрезвычайно мало, но при этом



страдающая от его последствий в наибольшей степени, малые островные развивающиеся государства совместно внедряют инновационные подходы к решению проблем снижения риска бедствий и воздействий изменения климата.

Совершенно очевидно, что снижение риска бедствий должно опираться на науку. Информация по климату, предоставляемая гидрологическими и метеорологическими институтами, играет решающую роль в развитии планирования и инвестиций. На уровне международного сотрудничества такие инициативы, как Глобальный сервис климатических прогнозов (Global Framework on Climate Services), внедряемый Всемирной метеорологической организацией (WMO), могут помочь ХРПД-2 закрепить прикладной подход к науке.

На консультациях в рамках Глобальной платформы постоянно звучали высказывания о необходимости работы на местном уровне, опираясь на опыт местного самоуправления, городских и сельских общин, где практика борьбы с изменением климата и снижения риска бедствий хорошо себя зарекомендовала.

Необходимо обеспечить сотрудничество между группами и организациями, перед которыми стоят общие цели. Для этого необходимо четкое распределение функций и обязанностей. Совместные планы по обеспечению устойчивости к бедствиям могут использоваться как основа для формирования механизмов управления и внедрения. Совместные информационно-пропагандистские проекты повышают осведомленность общественности, взывая к сердцу и разуму рядовых граждан. Необходимо сосредоточиться на выявлении регионов, где сокращение выброса парниковых газов может способствовать снижению риска бедствий.

Необходимо изучить источники финансирования данных инициатив на всех географических и политических уровнях, с акцентом на справедливое и скоординированное распределение, при этом совместное планирование должно быть направлено на выявление и соблюдение требований управления и координации для достижения интегрированного подхода. Подобные подходы необходимо рассматривать при разработке ХРПД-2.

Интеграция снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата – это только начало. Кроме того, комплексный подход с учетом данной интеграции должен также признавать и осуществляться на основании взаимозависимости между бедствиями и экономическим развитием, которое, в свою очередь, испытывает воздействие климатических изменений. Именно об интегрировании снижения риска бедствий с планированием экономического развития пойдет речь ниже.

Снижение риска бедствий непосредственно связано с развитием. Сообщества, уязвимые перед бедствиями и не готовые им противостоять, скорее теряют средства к существованию и экономические инфраструктуры, чем более экономически благополучные и подготовленные сообщества. Таким образом, любой процесс, направленный на улучшение материального благополучия бедных сообществ, окажется под угрозой, если не принимать меры по снижению риска бедствий. Экономическое развитие не может быть стабильным, если не отлажены механизмы снижения риска бедствий. Более того, в ситуации, когда, по прогнозам, ущерб от бедствий удвоится к 2030 году, бремя риска бедствий наиболее остро падет на сообщества, наименее способные нести подобные расходы и для которых ущерб будет наиболее острым в пропорции к их экономическим показателям.

Снижение риска является основой развития, так как затрагивает различные секторы, от которых зависит улучшение благосостояния бедных сообществ. При серьезном подходе существуют все основания для объединения планов по снижению риска бедствий с программами экономического развития сообществ. ХРПД-2 должна решительно поддерживать

данную инициативу и наметить способы достижения интеграции. В задачу входит более тесное объединение снижения риска бедствий и экономического развития в период после 2015 года, а также задач устойчивого развития и других глобальных рамочных программ.

В ходе дискуссии был затронут целый ряд тем, подчеркивающих важность рассмотренных выше вопросов. Прежде всего, было высказано мнение, что экономическое развитие подразумевает также человеческое развитие. Если экономическое развитие не приносит пользу людям, кому оно нужно? Это означает, что прогресс в развитии не должен измеряться или как-то иначе оцениваться исключительно с точки зрения роста ВВП, а должен рассматриваться в свете удовлетворения насущных потребностей людей и других качественных показателей.

Все это время мы должны иметь в виду, что затраты на снижение риска бедствий являются инвестициями в будущее, а не расходами, которые необходимо свести к минимуму. Даже рассматривая развитие в узком смысле, то есть как рост ВВП в денежном выражении, это важный принцип, который необходимо учитывать при планировании инвестиций в государственный и частный сектор. Опять же, развитие не может быть устойчивым, если над ним висит постоянная угроза бедствий.

## VII. Роль науки

Эмпирическая наука играет важную роль в снижении риска бедствий, не только предсказывая события, но и создавая технологии, позволяющие сделать снижение риска бедствий более эффективным. Кроме того, для принятия решений с учетом рисков не обойтись без серьезной науки. Подобное знание и информационная наука являются ключевыми при выявлении новых рисков и разработке планов по снижению риска бедствий.

Научные обоснования необходимы для принятия решений, связанных с климатическими изменениями, которые, как мы убедились, являются основными факторами риска бедствий. Например, изменения в методах ведения сельского хозяйства требуют наличия основательной базы знаний, которую и может обеспечить наука. Коллективное выявление тенденций, создание сценариев будущих природных условий и т.д. – все это зависит от наличия научных знаний. Без научной ориентации на будущее решения все чаще принимаются на основе знаний, полученных из прошлого опыта, что ограничивает перспективы для мира, находящегося в плену климатических изменений и других экологических, социальных и экономических перемен.

Именно эта доступность научных знаний стала темой обсуждения во время встреч. Наука должна прийти из университетов в сообщества. Необходимо прикладывать больше усилий для преодоления разрыва между наукой и политикой. Однако существуют различные препятствия, например, критерии производительности ученых значительно отличаются в зависимости от условий, в которых они живут. Академические стимулы основаны на получении грантов и публикациях в академических изданиях, что зачастую не имеет отношения к потребностям общества.

Другой вопрос, затронутый во время обсуждений, – неопределенность некоторых видов научных прогнозов и типовых решений. Хотя, например, наука о климате добилась значительных успехов в точности и достоверности прогнозов, в ее работе всегда присутствует элемент неопределенности. Это вовсе не означает, что если наука не знает всего, то она не знает ничего, поэтому все знания, которые ученые могут предоставить, должны использоваться в снижении риска бедствий. Было отмечено, что наука – это серия последовательных приближений к реальности, таким образом "погоня за уверенностью" может привести к

параличу на практике. Следовательно, преодоление разрыва между наукой и политикой требует принятия решений в условиях относительной неопределенности с использованием самых прогрессивных знаний, а не ожидания, когда "все факты станут известны".

### VIII. Обмен знаниями и образование

Научное знание должно быть доступно людям, ответственным за принятие решений. Это часть более общей задачи, направленной на обмен знаниями, о которой идет речь. Это важный вопрос не только потому, что научные знания должны быть доступны людям, занимающимся политикой, но также потому, что все виды знаний должны быть распространены среди сообществ и населения в целом, чтобы каждый мог понимать и эффективно реагировать на риск бедствия, с которым он сталкивается.

Обмен знаниями ускоряет реализацию программ потому, что знания, принесенные извне, освобождают сообщества и правительства от необходимости «изобретать велосипед», то есть они могут учиться на опыте друг друга и результатах этого опыта. Важно также обмениваться "отрицательным опытом", так как на ошибках других можно научиться избегать этих ошибок. Необходимо опираться на существующий опыт, обмениваясь знаниями, чтобы общаться, выступать с рекомендациями и поощрять внедрение "примеров передового опыта".

Для достижения максимальной эффективности обмен знаниями должен соответствовать стандартам, основанным на принятых критериях. Стандарты помогут повысить надежность и доступность знаний, задействованных в обмене, а также обеспечат единство терминологии и языка. Стандарты должны относиться и к показателям, ориентированным на результат. Пример сферы, где подобная практика незамедлительно принесет пользу, – обмен знаниями в области строительных нормативов, а также правил и принципов землепользования. Это может стать частью единой базы знаний, которой Бюро по сокращению риска бедствий ООН (UNISDR) управляет через Prevention Web.

Не менее важно облегчить и расширить доступ к знаниям и информации. Например, сообщества должны иметь быстрый и беспрепятственный доступ к информации, полученной от систем раннего оповещения, при этом больше внимания необходимо уделять мелким, повторяющимся бедствиям. Более того, общая информация по снижению риска бедствий должна быть скорректирована с учетом особенностей конкретного сообщества, чтобы облегчить ее использование.

Для обеспечения расширенного доступа необходимо использовать экономически эффективные, доступные и удобные в обращении технологии обмена знаниями, предварительно убедившись, что используемый язык прост и доступен для понимания. В качестве модели ХРПД-2 сама должна быть легко усваиваемой с максимально простой и доступной формулировкой сложных идей, что является постоянной проблемой. Кроме того, распространение ХРПД-2 должно охватывать всех людей, независимо от их экономического положения или региона проживания.

Разнообразие интересов, потребностей и образования среди людей, вовлеченных в мероприятия по снижению риска бедствий, а также в различных секторах и географических регионах, непосредственно затронутых бедствиями, означает, что обмен знаниями должен быть многосторонним и комплексным. Один из способов содействия этому – поощрение обмена сотрудниками среди профессиональных организаций в различных секторах экономики. Другой заключается в том, чтобы признать разнообразие самих бедствий и соответственно адаптировать обмен знаниями. Например, информация о строительных нормах и правилах наиболее актуальна при землетрясениях, тогда как знания о воздействии на здоровье

особенно важны при наводнениях. Аналогичным образом значимым является знание о воздействии засухи на качество жизни, так как засуха имеет долгосрочные последствия для сельского хозяйства.

Многосторонний обмен знаниями помогает иметь дело с основными факторами риска при бедствиях, распространяя информацию о снижении риска бедствий по различным секторам, облегчая сотрудничество, нацеленное на выявление причин рисков, возникающих в результате комбинации факторов из различных сфер деятельности. Он также необходим для решения транснациональных проблем, связанных с бедствиями. Обмен знаниями и информацией помогает людям создавать многогранные комплексные программы по снижению основных факторов риска во время подготовки и реагирования на бедствия, выходящие за рамки национальных границ.

Многосторонний обмен знаниями абсолютно естественно подпитывает образование, поддерживая усилия, направленные на улучшение общественной осведомленности, а также обеспечивая основу для того, что преподается о снижении риска в школах и в общинах в целом. Так как одна из целей ХРПД – интересы всего общества, обладающего необходимыми знаниями для устойчивости к бедствиям, – способы передачи этого знания имеют первостепенную важность.

Образование, учитывающее риск, является приоритетным на всех уровнях школьной системы и должно входить в учебный план с младших классов, оставаясь его частью на протяжении всего курса среднего и высшего образования. Это согласуется с отмеченным выше принципом признания детей и молодежи как фактора, от которого зависит снижение риска бедствий в будущем. Однако школьное образование, как правило, имеет вертикальную структуру, при которой учителя дают знания, а учащиеся их получают. Несмотря на то, что в контексте школы такая система может быть эффективной, она тормозит передачу знаний за пределами образовательного учреждения в масштабах всего сообщества. Необходимо найти способы поощрения и облегчения горизонтального обучения среди сверстников, при котором знания будут передаваться и получаться на основе обмена информацией.

На практическом уровне необходимо обеспечить, чтобы все 100% строящихся школ были абсолютно безопасными и могли выдержать потенциальные бедствия, которые могут обрушиться на общины, на территории которых они расположены.

#### IX. Создание потенциала: финансирование, оценка риска, готовность и раннее оповещение

Обмен знаниями, образование и безопасные школы – все это зависит от наличия ресурсов, необходимых, чтобы все это работало. Для всех аспектов снижения риска бедствий создание таких ресурсов там, где они отсутствуют или не отвечают существующим требованиям, является одной из важнейших задач, которой необходимо уделить большее внимание в ХРПД-2. В частности, было отмечено, что в рамках обсуждений, посвященных созданию потенциала, акцент все больше смещается с вопроса «что» в сторону вопроса «как».

Во время обсуждений были поддержаны инициативы по укреплению потенциала на государственном и местном уровнях как в сфере снижения риска бедствий, так и в сфере адаптации к климатическим изменениям. С этой целью наряду с улучшением обмена знаниями участники призвали обеспечить более эффективное информирование о том, как получить доступ к финансовым ресурсам и наладить более тесное взаимодействие с научными и техническими институтами. Звучали рекомендации сосредоточиться на включении вопросов устойчивости к бедствиям в процесс городского планирования и строительства инфраструктуры, например, дамб и плотин, что позволит усилить потенциал для реализации

мер по снижению риска бедствий в регионах, подверженных разрушительным наводнениям. Была отмечена необходимость строительства безопасного жилья и школ, а также медицинских учреждений, водоочистных сооружений и санитарных объектов в городах.

Участники подчеркнули важность систем раннего оповещения, рекомендуя заниматься их развитием как на национальном, так и на местном уровне.

Финансирование мероприятий по созданию потенциала – это всегда вызов, особенно в ситуации глобального экономического кризиса, и с проблемой мобилизации ресурсов сталкиваются все. Тем не менее, участники подчеркнули важность изменения ситуации с финансовым дисбалансом, указав на необходимость улучшить соотношение инвестиций в снижение риска бедствий по сравнению со стоимостью ликвидации последствий бедствий. Они также призвали развивать прямое вливание средств в сообщества с целью финансирования снижения риска бедствий. Была отмечена необходимость разрабатывать национальные и местные стратегии финансирования снижения риска бедствий, а также задача для национальных стратегий способствовать укреплению местных программ.

В ходе дискуссий были затронуты два взаимосвязанных пункта, которые определили все, что было сказано далее в отношении оценки риска. Первый заключался в том, что все виды деятельности, направленной на снижения риска бедствий, должны опираться на тщательную оценку риска, тогда как второй гласил, что правительства должны сделать подобную процедуру оценки обязательной. Данные тезисы получили такую широкую поддержку, что возник вопрос: а почему этого не происходит?

Государственные планы управления риском бедствий могут предусматривать применение целостного подхода, подходящего для многих рисков, так как уже не раз говорилось, что окружающая среда на уровне сообщества всегда характеризуется множественными рисками, возникающими одновременно. Точнее говоря, все технико-экономические обоснования проекта должны включать оценку рисков. При этом другие подчеркивали, что оценка риска должна быть интегрирована с оценкой риска для окружающей среды. При этом возникающие риски, такие как урбанизация, должны оцениваться наряду с теми, которые традиционно рассматривались при снижении риска.

Улучшенное информирование и отчетность по рискам необходимы для принятия более эффективных решений, особенно когда речь идет о готовности, раннем оповещении, ликвидации последствий и восстановлении после бедствий. Разработать инструменты, необходимые для улучшения процедуры оценки риска, могут знания и опыт, полученные в сфере страхования.

#### X. Привлечение частного сектора к снижению риска бедствий

Частный сектор должен принимать гораздо более активное участие в снижении риска бедствий. Это было четко продемонстрировано в ходе четвертой сессии Глобальной платформы, где многочисленные обсуждения и мероприятия были посвящены роли частного сектора в снижении риска. Мотивация проста. Так как инфраструктура и персонал компаний уязвимы перед лицом бедствий, компании крайне заинтересованы в снижении риска бедствий и должны признать такую заинтересованность. Более того, будущее риска или будущая подверженность риску находятся в руках тех, кто принимает решения об инвестициях, – то есть преимущественно в руках частных компаний. Привлечение частного сектора и отражение этого в ХРПД-2 является обязательным.

Существует множество потенциальных выгод от увеличения участия частного сектора. Обеспечение устойчивости к рискам поможет защитить инвестиции. Широкий спектр технических знаний может быть привлечен с целью поиска инновационных решений для борьбы с рисками. Поскольку интернациональные компании работают в нескольких странах, они могут помочь там, где речь идет об угрозах, выходящих за пределы национальных границ. Их технические возможности могут дополнять те, которые имеются в государственном секторе, что позволит сделать процесс снижения риска более интенсивным и эффективным.

Отдельные элементы частного сектора, в частности, страховые и строительные компании, могут взять на себя инициативу по обеспечению полной интеграции в сферу снижения риска бедствий. Сотрудничество между государством и частным сектором должно стать центром политического обмена сообщениями. В частности, опыт оценки рисков в индустрии страхования может оказаться чрезвычайно полезным. Хотя необходимо признать, что страховые компании работают только там, где существует рынок для их услуг, ключевым моментом является поиск стимулов к адекватной оценке рисков и страхованию. Государственный сектор также должен способствовать появлению подобного рынка и стимулов там, где их нет.

Более общей задачей, чем создание рынка для страховщиков, является обеспечение благоприятных экономических условий для большей вовлеченности частного сектора. Основным аргументом здесь может служить тот факт, что предотвратить бедствие или подготовиться к нему в семь раз дешевле, чем устранять его последствия. Однако главное заключается в том, что при снижении риска, особенно экстенсивного риска (риска незначительных и потенциально регулярных бедствий) бизнес в долгосрочной перспективе станет гораздо более конкурентоспособным.

Это означает, что в то время как снижение рисков должно быть включено в планирование бизнеса, предприятиям также необходимо прикладывать усилия для создания защищенной среды как для себя и своей компании, так и для сообщества, где они находятся в целом. Компании должны выходить за рамки рассмотрения участия в снижении риска бедствий только в качестве корпоративной социальной ответственности, хотя это тоже немаловажно, и соответственно расширять свое содействие. В очередной раз было подчеркнуто, что расходы на снижение риска бедствий необходимо рассматривать как инвестиции, а не как затраты. Это вопрос дальновидности. Таким образом, снижение риска бедствий должно стать частью основных финансовых стратегий корпораций.

В продвижении снижения риска бедствий немаловажную роль играет средний и малый бизнес. Так как эти компании, как правило, работают более локально, чем многонациональные корпорации, их повседневное взаимодействие с клиентами гораздо теснее, и они лучше осведомлены о ситуации в сообществе. Они также заинтересованы в стабильности, так как для них не так просто сменить местоположение, чтобы избежать потерь в результате бедствия, или заново отстраиваться с нуля. Таким образом, компании среднего и малого бизнеса должны стать поборниками идей снижения риска бедствий в рамках своих сообществ и взять на себя ведущую роль в планировании и внедрении программ на местном уровне. Многонациональные корпорации также могут "локализовать" примеры своего передового опыта путем адаптации их внедрения в сообществах, в которых они работают, отражая таким образом некоторые аспекты вовлеченности в жизнь сообщества, характерной для среднего и малого бизнеса.

## XI. Политическая воля и руководство

Политическая воля и руководство чрезвычайно важны для создания эффективных практик снижения риска бедствий. Они тесно взаимосвязаны. Политическая воля основывается в первую очередь на политических группах, однако она должна быть консолидирована и четко сформулирована руководством с расстановкой соответствующих приоритетов. С другой стороны, руководство окажется парализованным, если не будет опираться на волю политических групп. Каждый аспект этих взаимоотношений так или иначе зависит от общественной осведомленности о снижении риска бедствий. Люди должны знать, какие инвестиционные решения принимаются и каким образом эти решения сказываются на уровне риска. Повышение осведомленности об этих решениях и их воздействии является частью того, что подразумевается под руководством. Для обеспечения приоритетности снижения риска бедствий подобный синтез политической воли и руководства имеет фундаментальное значение.

Однако между разговорами и реальными инвестициями в снижение риска бедствий существует значительный разрыв. Несмотря на то, что снижение риска вызывает значительный интерес и многие выступают в поддержку данной инициативы, перевести все это в плоскость практических действий оказалось делом нелегким, для осуществления которого правительству необходимо будет сделать снижение рисков бюджетным приоритетом. Для этого потребуется лоббирование. При этом ситуация будет осложняться большим количеством вопросов, стоящих в повестке дня развития в период после 2015 года, а также необходимостью обеспечить устойчивое развитие. Чтобы выделяться на общем фоне, лоббирование ХРПД-2 должно быть предельно практичным и сфокусированным.

Другой вопрос, требующий рассмотрения, – проблема отсутствия централизованного планирования бюджета на государственном уровне. Преодоление разрозненности является важным процессом и тесно связано с переходом от общего бюджета на снижение риска бедствий к бюджету с разбивкой на конкретные отдельно взятые виды деятельности. И здесь снова необходимо интенсивное лоббирование. Тем не менее, достижение этой цели является решающим фактором трансформации политической воли в эффективные обязательства.

В более конкретном смысле национальные стратегии и институциональные рамки должны координироваться извне между государственным и местным уровнем, что является важной проблемой управления. Чтобы добиться этого, финансовые стратегии и законодательные инициативы правительства должны быть направлены на расширение возможностей местных органов власти и предоставление им соответствующих стимулов. Расширение прав и возможностей местных органов власти чрезвычайно важно, так как реализация государственной политики в значительной степени зависит от участия сообществ.

## XII. Управление, подотчетность и прозрачность

Управление можно рассматривать с разных точек зрения, однако существует смысл, вкладываемый в этот термин, который подразумевает способ самоорганизации людей для достижения различных целей, в том числе путем определения того, кто что делает и кто кому докладывает. Управление сводится к обеспечению подотчетности и прозрачности.

Подотчетность, под которой здесь подразумевается ответственность людей за свои действия и контроль над тем, что они делают именно то, что они говорят, что делают, должна стать одним из основных компонентов ХРПД-2. В рамках общего процесса отчетности функции руководства могут быть поделены между всеми заинтересованными сторонами.

Подотчетность может поддерживаться механизмами добровольного экспертного контроля, что позволит улучшить мониторинг и оценку. Мониторинг должен иметь четкие критерии и конкретные задачи, которые, в свою очередь, облегчат оценку результатов и укрепят процесс проведения обзора и оценки в целом. Улучшенный мониторинг необходим для того, чтобы объединить государственные и интернациональные усилия, направленные на снижение риска бедствий.

Подотчетность и управление необходимы для обеспечения преемственности проектов, а особенно для развития ресурсной базы. Была высказана рекомендация разработать инструмент таким образом, чтобы помочь установить связь между управлением и укреплением ресурсной базы, делая последнее более прозрачным, то есть облегчая мониторинг, оценку и модификацию. Четкое определение ролей и обязанностей, являющееся основной функцией хорошего управления, также необходимо, как и постоянная оценка воздействия проектов и механизмов снижения риска бедствий на права человека.

Парламентарии должны играть более значительную роль в процессе управления, так как они являются официальными представителями своих сообществ и, таким образом, имеют определенный юридический статус. Парламентарии могут способствовать осознанию важности снижения риска бедствий на государственном уровне; могут помочь принять решение о распределении бюджетных средств и инвестиций; могут создавать, поддерживать и совершенствовать институциональные рамки и нормативную базу; а также могут поддерживать соответствующие законы о снижении риска бедствий. Кроме того, отчитываясь перед гражданами, парламентарии несут ответственность за вклад в снижение риска.

#### **Заключительное замечание**

Консультации в области рамочной программы по снижению риска бедствий в период после 2015 года (ХРПД-2), прошедшие в ходе четвертой сессии Глобальной платформы в мае 2013 года, стали важной вехой в разработке нового документа. Дискуссии и дебаты, суть которых отражена в настоящем отчете, добавили смысл, значение и содержание в то, что может быть включено в ХРПД-2. Следующий шаг – сформулировать эти соображения в ходе дальнейших консультаций и работы над ХРПД-2. Содержание данного отчета вносит важный вклад в обоснование и координирование содержания ХРПД-2.





[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)