

**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 3 и 4 предварительной повестки дня***Расширение рамок субрегионального и регионального сотрудничества для управления каскадными рисками****Обзор деятельности секретариата и системы Организации Объединенных Наций на региональном уровне****Расширение рамок сотрудничества для управления каскадными рисками****Записка секретариата***Резюме*

За последние два года слияние природных и биологических опасностей наглядно продемонстрировало опасность каскадных рисков в регионе. Эти очаги риска обобщены в документе ESCAP/CDR/2021/1 и включают следующие: 1-й тип – активизирующийся очаг риска повторяющихся наводнений и засух, сопровождающихся заболеваниями; 2-й тип – активизирующийся очаг риска тропических циклонов и тайфунов, сопровождающихся биологическими угрозами; 3-й тип – формирующийся очаг риска периодов сильной жары, сопровождающихся заболеваниями; и 4-й тип – формирующийся очаг риска уязвимости для вызванных изменением климата многоаспектных угроз, ведущих к появлению новых групп населения, подверженных риску. Укрепление многосекторального и междисциплинарного сотрудничества на субрегиональном и региональном уровнях имеет важное значение для управления этими каскадными рисками.

Такое сотрудничество должно развиваться в контексте глобальных рамок. Несколько таких рамок уже существует. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий (2015–2030 годы) уделяет большое внимание биологическим опасностям, эпидемиям, пандемиям, бедствиям, связанным с климатом, и общественному здравоохранению. Бангкокские принципы осуществления медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы, Международные медико-санитарные правила (2005 год) и Рамочная программа действий в чрезвычайных ситуациях в области

* ESCAP/CDR/2021/L.1.



здравоохранения и управления рисками бедствий являются важными глобальными инициативами по укреплению интеграции здравоохранения и снижению риска бедствий на комплексной основе.

Цель данной записки – способствовать обсуждению вопросов, связанных с укреплением здоровья, устойчивости к стихийным бедствиям и изменению климата в регионе. Поэтому с учетом Бангкокских принципов осуществления медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы и других соответствующих региональных и субрегиональных рамочных программ и инициатив, в ней предлагается ряд субрегиональных и региональных инициатив в соответствии с резолюцией 77/1 Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана.

В отношении таких инициатив предлагается двуединый подход. В первом сегменте изложены компоненты региональной стратегии противодействия бедствиям и изменению климата и обеспечения устойчивости сектора здравоохранения, основанной на четырех векторах работы: 1) согласованность политики, 2) системы раннего предупреждения о различных опасностях и интегрированные системы раннего предупреждения, 3) адаптация к изменению климата и 4) инвестирование в устойчивую инфраструктуру здравоохранения. Во втором – субрегиональные инициативы в ответ на необходимость индивидуальной координации, специфичной для субрегионов, для последовательного управления системными и каскадными рисками.

Комитету по уменьшению опасности бедствий предлагается обсудить представленные вопросы и дать дополнительные указания по предлагаемым приоритетам для расширения регионального и субрегионального сотрудничества.

I. Введение

1. Как следует из основных выводов *Asia-Pacific Disaster Report 2021: Resilience in a Riskier World – Managing Systemic Risks for Biological and Other Natural Hazards* («Доклад о бедствиях в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2021 год: устойчивость в более опасном мире – управление системными рисками биологических и других опасностей») (см. ESCAP/CDR/2021/1) (далее – *Доклад 2021*), пандемия коронавирусной болезни (COVID-19) в сочетании с постоянной реальностью изменения климата перестраивает и расширяет контуры ландшафта рисков в регионе. Каскадные риски в регионе вращаются вокруг четырех «горячих точек» усиливающих и возникающих рисков. Эти «горячие точки» риска включают следующие: 1-й тип – активизирующийся очаг риска повторяющихся наводнений и засух, сопровождающихся заболеваниями; 2-й тип – активизирующийся очаг риска тропических циклонов и тайфунов, сопровождающихся биологическими угрозами; 3-й тип – формирующийся очаг риска периодов сильной жары, сопровождающихся заболеваниями; и 4-й тип – формирующийся очаг риска уязвимости для вызванных изменением климата многоаспектных угроз, ведущих к появлению новых групп населения, подверженных риску. Расположенные в конкретных субрегионах и на их территории, эти «горячие точки» приводят к уникальному набору сложных сценариев риска, которые необходимо рассматривать с помощью масштабных региональных и субрегиональных инициатив по повышению устойчивости.

2. Цель данной записки – способствовать обсуждению вопросов восстановления по принципу «лучше, чем было» для противодействия бедствиям, изменению климата и заболеваниям. Поэтому в нем предлагается ряд субрегиональных и региональных инициатив, включающих принятие к сведению

Бангкокских принципов осуществления медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы и других соответствующих региональных и субрегиональных рамочных программ и инициатив в соответствии с резолюцией 77/1 Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

3. В записке предлагается двуединый подход. В первом сегменте изложены компоненты региональной стратегии противодействия бедствиям и изменению климата и обеспечения устойчивости сектора здравоохранения, основанной на четырех векторах работы: а) согласованность политики, б) системы раннего предупреждения о различных опасностях и интегрированные системы раннего предупреждения, с) адаптация к изменению климата и d) инвестирование в устойчивую инфраструктуру здравоохранения. Во втором – субрегиональные инициативы в ответ на необходимость индивидуальной координации, специфичной для субрегионов, для последовательного управления системными и каскадными рисками. Новые инициативы по сотрудничеству могут развиваться в контексте уже существующих международных инициатив. Поэтому, настоящий документ содержит обзор соответствующих инструментов международного сотрудничества, которые могут быть рассмотрены вместе с предложениями, касающимися элементов таких новых инициатив.

II. Обзор соответствующих международных рамок и инициатив

A. Вопросы здравоохранения в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы

4. Охрана здоровья – ключевой элемент Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы. Четыре из семи глобальных целей Сендайской рамочной программы имеют непосредственное отношение к здравоохранению: снижение смертности, благополучие населения, раннее предупреждение и обеспечение безопасности медицинских учреждений и больниц. Биологические угрозы, такие как эпидемии и пандемии, включены наряду с природными угрозами в число основных направлений деятельности по управлению рисками бедствий. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий также уделяет большое внимание созданию устойчивых систем здравоохранения путем интеграции управления рисками бедствий в здравоохранение на всех уровнях, развития потенциала медицинских работников для понимания риска бедствий и внедрения подходов к снижению риска бедствий в здравоохранении.

5. Реализация Сендайской рамочной программы подкрепляется Бангкокскими принципами, которые стали результатом Международной конференции по осуществлению медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы. Принципы представляют собой план интеграции здравоохранения в планирование управления рисками бедствий и интеграции управления бедствиями в планирование здравоохранения. В них также подчеркивается, что чрезвычайные ситуации в области здравоохранения имеют много общего со стихийными бедствиями и что они должны рассматриваться с помощью оценки рисков, эпиднадзора и систем раннего предупреждения, устойчивой инфраструктуры и скоординированного управления инцидентами, выходящих за пределы национальных границ.

В. Задача 3d Целей в области устойчивого развития

6. Задача 3d Целей в области устойчивого развития, касающаяся хорошего здоровья и благополучия, прямо указывает на необходимость укрепления потенциала всех стран, в частности развивающихся, в области раннего предупреждения, снижения рисков и управления национальными и глобальными рисками для здоровья. Она также является одним из 24 показателей индекса основных возможностей Международных медико-санитарных правил (2005 год), который измеряет 13 основных направлений по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения. Как показывает индекс, в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона существуют критические пробелы в потенциале в области эпиднадзора, реагирования, готовности и информирования о рисках.

С. Рамочная программа действий в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и управления рисками бедствий

7. Опираясь на уроки, извлеченные из пятилетнего опыта реализации медико-санитарных аспектов Сендайской рамочной программы и Международных медико-санитарных правил 2005 года, Рамочная программа действий Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и управления рисками бедствий направлена на укрепление потенциала в секторе здравоохранения и за его пределами для преодоления последствий для здоровья в отношении всех видов чрезвычайных ситуаций и бедствий, а также для снижения рисков для здоровья при будущих событиях. Она полностью соответствует существующей политике управления рисками стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и призвана обеспечить основу для их согласования в будущем.

8. Бангкокские принципы и Рамочная программа действий в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и управления рисками бедствий обеспечивают общий подход, который может быть адаптирован и применен всеми участниками разработки программ на национальном и местном уровнях в здравоохранении и других секторах.

Д. Механизмы регионального и субрегионального сотрудничества

9. Региональные механизмы могут эффективно помочь в управлении рисками бедствий различных масштабов и опасностей, включая биологические опасности. Несколько механизмов Азиатско-Тихоокеанского региона подчеркивают необходимость трансграничного сотрудничества для обеспечения устойчивости здоровья. Например, в Плане действий на 2018–2020 годы Азиатского регионального плана по реализации Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, принятом Азиатской конференцией министров по снижению риска бедствий в 2016 году, содержится призыв к странам содействовать реализации аспектов Сендайской рамочной программы в области здравоохранения, в том числе путем повторного подчеркивания Бангкокских принципов, с целью обеспечения более систематического сотрудничества, согласованности и интеграции между управлением рисками бедствий и здравоохранением.

10. Важность международного сотрудничества отражается и на субрегиональном уровне. Например, расширение потенциала в области управления рисками чрезвычайных ситуаций в Юго-Восточной Азии является одним из восьми региональных флагманских приоритетов ВОЗ. Кроме того, в Делийской декларации о готовности к чрезвычайным ситуациям, принятой на семьдесят второй сессии Регионального комитета ВОЗ для Юго-Восточной Азии в 2019 году, определены четыре приоритетные области, а именно: выявление рисков, инвестирование в людей и системы управления рисками, реализация планов и взаимосвязь секторов и сетей. Аналогичным образом, в Декларации о коллективном реагировании на COVID-19, принятой на семьдесят третьей сессии Регионального комитета ВОЗ для Юго-Восточной Азии в 2020 году, приоритетное внимание уделяется многосекторальному сотрудничеству.

11. В Комплексной программе по ликвидации последствий бедствий Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) и Региональном механизме Организации экономического сотрудничества (ОЭС) по снижению риска бедствий подчеркивается необходимость создания устойчивой инфраструктуры здравоохранения. Кроме того, Региональный механизм призывает к укреплению трансграничного обмена данными о трансграничных заболеваниях животных и людей. В Юго-Восточной Азии ведущей субрегиональной политической структурой является Соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Хотя Соглашение прямо не относится к биологическим опасностям, Генеральный секретарь АСЕАН выполняет функции координатора гуманитарной помощи во время крупных бедствий, к которым относятся и пандемии. На перспективу, в документе «Концепция АСЕАН по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий на период до 2025 года», в котором изложены приоритеты для повышения эффективности управления рисками стихийных бедствий, содержится призыв к укреплению межсекторального сотрудничества.

12. В Тихоокеанском регионе существует ряд субрегиональных рамок, относящихся к устойчивости здравоохранения. В «Концепции устойчивого развития в Тихоокеанском регионе: комплексный подход к решению проблем изменения климата и управления рисками стихийных бедствий» изменение климата и риск бедствий признаются сквозными вопросами и подчеркивается необходимость того, чтобы заинтересованные стороны в ключевых секторах, таких как здравоохранение, принимали меры по обоим вопросам. В *Западно-Тихоокеанской региональной рамочной программе действий по управлению рисками бедствий для здоровья* ВОЗ идет дальше и подробно описывает конкретные действия в области политики здравоохранения по предотвращению, подготовке, реагированию и восстановлению после бедствий, включая биологические опасности. Во время пандемии COVID-19 эти структуры сыграли важную роль в создании прецедента и установлении институциональных связей, необходимых для формирования Тихоокеанского гуманитарного механизма реагирования на COVID-19.

13. В целом, региональные и субрегиональные рамочные программы представляют собой полезные инструменты для закрепления национальной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также для обмена знаниями, передовым опытом и ресурсами между правительствами. Пандемия предоставила самые убедительные на сегодняшний

день доказательства необходимости усиления синергии и согласованности действий этих механизмов.

III. Региональная стратегия восстановления по принципу «лучше, чем было» с упором на противодействие бедствиям и изменению климата и обеспечение устойчивости сектора здравоохранения

14. Основные составные элементы и области политических действий, способствующие повышению потенциала противодействия бедствиям, изменению климата и заболеваниям, описаны в записке секретариата ESCAP/CDR/2021/1. Пандемия выявила и усугубила ранее существовавшую уязвимость людей, систем здравоохранения и социальной инфраструктуры к пересекающимся климатическим, биологическим и геофизическим опасностям. Именно в этом контексте секретариат предлагает региональную стратегию восстановления по принципу «лучше, чем было» с упором на противодействие бедствиям и изменению климата и обеспечение устойчивости сектора здравоохранения (2022–2030 годы).

15. С учетом Сендайской рамочной программы, Бангкокских принципов, Рамочной программы действий в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и управления рисками бедствий и резолюции 77/1 ЭСКАТО, предлагаемая стратегия нацелена на содействие системной интеграции здравоохранения со стратегиями повышения устойчивости к бедствиям и изменению климата. Она основана на четырех междисциплинарных направлениях, соответствующих мероприятиям программы работы секретариата, которая включает в себя рамки секретариата для социально-экономического ответа на COVID-19 (диаграмма I).

16. В следующих разделах, в рамках подготовки к разработке региональной стратегии, по каждому направлению работы рассматривается состояние дел в регионе, определяются пробелы и предлагаются области для принятия политических мер.

Диаграмма I

Региональная стратегия восстановления по принципу «лучше, чем было» с упором на противодействие бедствиям и изменению климата и обеспечение устойчивости сектора здравоохранения



A. Направление работы 1: согласованность политики

17. Недавний обзор национальных стратегий управления рисками стихийных бедствий выявил возможности для усиления интеграции сектора здравоохранения в процессы анализа рисков стихийных бедствий, управления и реализации. Большинство стратегий управления рисками стихийных бедствий были основаны на уже произошедших опасностях, а не на комплексной оценке рисков различных опасностей, при этом биологические опасности не были охвачены в достаточной степени. В то время как несколько стратегий оценивали воздействие стихийных бедствий на здоровье населения, ни одна из них не содержит методов оценки содержания методов оценки экономических или социальных последствий биологических угроз, включая пандемии. Основные факторы уязвимости, выявленные пандемией COVID-19, такие как низкий уровень инфраструктуры и услуг здравоохранения и пробелы в охвате социальной защиты, как правило, не учитывались при обсуждении вопросов уязвимости. Кроме того, были обнаружены пробелы в поддержке, которую национальные субъекты управления рисками бедствий оказывали сектору здравоохранения и сельскому хозяйству во время эпидемий, болезней животных или нашествий насекомых-вредителей.

18. Кроме того, хотя включение сектора здравоохранения во многие национальные стратегии управления рисками бедствий можно было бы подкрепить ссылками на международные структуры, в стратегиях, принятых после 2015 года, не упоминаются Бангкокские принципы и лишь в очень немногих из них упоминаются Международные медико-санитарные правила. Однако все они ссылаются на цели, результаты или приоритеты действий Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий.

19. Хотя в большинстве национальных стратегий управления рисками стихийных бедствий говорится о том, что включение мер по снижению их риска во все сектора является приоритетом, только в некоторых упоминаются учреждения здравоохранения местного уровня. Таким образом, существуют возможности для разработки более детальных планов децентрализованного управления рисками для борьбы с биологическими опасностями и повышения устойчивости системы здравоохранения к природным угрозам. Наиболее распространенной мерой по укреплению устойчивости здравоохранения является повышение устойчивости инфраструктуры и повышение готовности служб здравоохранения к реагированию на стихийные бедствия. Несколько национальных стратегий направлены на расширение медицинских услуг в связи с опасными природными явлениями. Однако лишь некоторые, в частности в Японии и Республике Корея, включают биологические опасности, такие как возникающие инфекционные заболевания. Акцент на устойчивости инфраструктуры здравоохранения повторяется для обеспечения готовности. Более обнадеживающим является общее упоминание о важности включения эпиднадзора за заболеваниями в системы раннего предупреждения о многих опасностях, хотя и в этом случае имеются значительные возможности для более подробного описания процесса реализации.

20. Исходя из вышеприведенной оценки, непосредственным следующим шагом должно стать более широкое включение биологических опасностей и интеграция механизмов, относящихся к конкретным опасностям или отдельным опасностям, в систему, учитывающую многие опасности. Эта система должна также учитывать возможность каскадных рисков, поскольку многие национальные планы действий в чрезвычайных ситуациях ориентированы только на одно бедствие, произошедшее в одном районе страны, а не на каскадные бедствия или одновременное воздействие на несколько районов страны или соседних стран. Поэтому региональный подход, включающий каскадные риски, может эффективно устранить эти пробелы в политике.

В. Направление работы 2: комплексные системы раннего предупреждения многих видах бедствий

21. Во всем мире каждый третий человек все еще не охвачен адекватной системой раннего предупреждения¹. В своих национально определенных вкладах в борьбу с изменением климата почти все наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства называют системы раннего предупреждения одним из главных приоритетов, однако у них часто не хватает потенциала или финансовых ресурсов для их внедрения.

22. В отношении погоды, например прогнозирование на основе воздействия представляет собой смену парадигмы с «какой будет погода» на «что будет делать погода». Внедрение этой системы второго поколения ускоряется благодаря использованию беспилотников, больших данных и аналитики больших данных. Австралия, например, предоставляет прогноз риска опасности с ежедневной разбивкой на следующие четыре дня, а также карту, матрицу рисков и подробное описание последствий. Правительство Филиппин оценивает ущерб, который тропический циклон может причинить зданиям, и количество пострадавших

¹ Всемирная метеорологическая организация (ВМО), «Доклад о состоянии климатического обслуживания в 2020 году: от заблаговременных предупреждений к заблаговременным действиям», пресс-релиз, 13 октября 2020 года.

людей. Управление метеорологии и гидрологии Вьетнама осуществляет проект по прогнозированию на основе воздействия, а также по предупреждению и коммуникации. Секретариат ЭСКАТО также разработал методологию для введения в действие прогнозирования на основе воздействия для экстремальных явлений и медленно развивающихся бедствий.

23. Однако, несмотря на эти появляющиеся инновации в области вычислительной техники, использующие аналитику больших данных и алгоритмы для выявления необычных вариантов или кластеров заболеваний, пандемия показала критическую важность систем раннего предупреждения эпидемий; эпиднадзор в режиме реального времени с немедленной оценкой потенциального воздействия и уязвимости сообществ, подверженных риску, имеет решающее значение для сдерживания распространения инфекции. Способность быстро устанавливать такие закономерности улучшает прогнозы эпидемиологов по заболеваниям и позволяет им выпускать предупреждения о возможных вспышках с разумным запасом времени.

24. Несмотря на прогресс в области эпиднадзора за заболеваниями в режиме реального времени, он сильно различается в регионе, и не все страны добились одинакового прогресса. Для наблюдения за заболеваниями в режиме реального времени требуются очень подробные персональные данные для отслеживания контактов, что поднимает вопросы безопасности данных и конфиденциальности. Хотя эти проблемы решаются несколькими международными структурами, которые добились существенного прогресса в рекордно короткие сроки, инновации в вычислительной эпидемиологии и международные стандарты конфиденциальности будут продолжать развиваться. На региональном уровне правительствам необходимо будет договориться о том, как лучше всего разработать надежные системы эпиднадзора с эффективными протоколами раннего предупреждения, которые поддерживают бдительное реагирование на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, соблюдая при этом безопасность данных и конфиденциальность.

25. Для управления пересечением COVID-19 с экстремальными климатическими явлениями Азиатско-тихоокеанская сеть по устойчивости к бедствиям предлагает решения, основанные на четырех типах аналитики рисков: предиктивный (прогнозирование, раннее предупреждение); описательный (анализ ситуации/воздействие стихийных бедствий); предписывающий (варианты политики при различных сценариях риска); дискурсивный (информирование о наличии риска, вовлечение сообщества в интерактивную деятельность). Например, в Южной Азии в середине 2020 года, когда COVID-19 быстро распространялся, наиболее актуальной проблемой был муссон в июне-сентябре. Азиатско-Тихоокеанская сеть прогнозирует «горячие точки» каскадного риска наводнений и засухи.

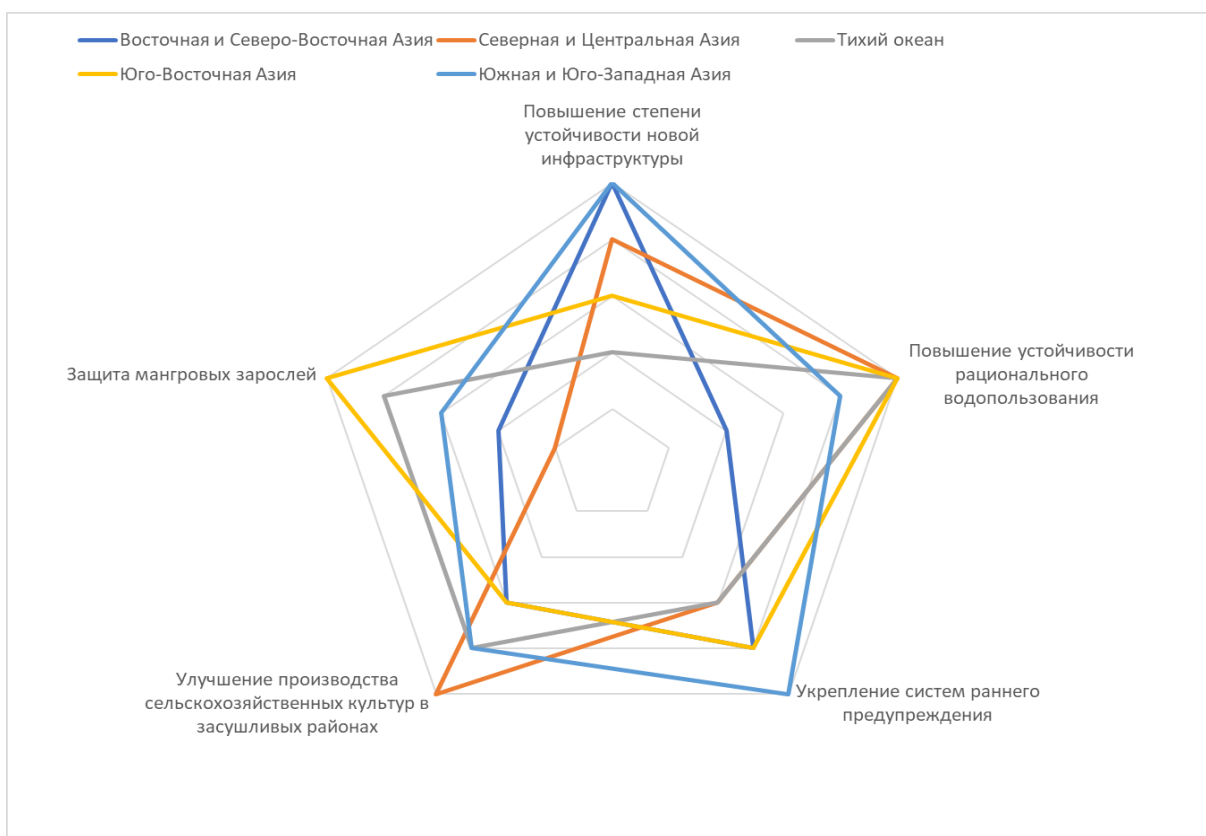
26. Предлагаемая региональная стратегия может способствовать дальнейшему использованию возможностей Азиатско-Тихоокеанской сети по обеспечению устойчивости к бедствиям для работы над региональными продуктами и услугами, в которых органично сочетается информация о рисках для различных временных масштабов. Кроме того, ежегодные субрегиональные и национальные форумы по климатическим прогнозам могли бы затем предоставлять технические ресурсы и наращивать потенциал для национальных гидрометеорологических служб и секторов пользователей прогнозов.

С. Направление работы 3: адаптация к изменению климата

27. Проведенный секретариатом анализ в *Докладе 2021* определяет основные приоритеты адаптации для Азиатско-Тихоокеанского региона, а также для каждого субрегиона на основе соответствующих конкретных карт рисков. При этом он опирается на пять ключевых приоритетов для содействия адаптации, установленных Глобальной комиссией по адаптации: укрепление систем раннего предупреждения, защита мангровых зарослей, обеспечение устойчивости новой инфраструктуры, повышение урожайности сельскохозяйственных культур в засушливых районах и повышение устойчивости управления водными ресурсами. Комиссия пришла к выводу, что инвестирование 1,8 трлн. долл. США в эти пять ключевых областей может принести 7,1 трлн. долл. США общих чистых выгод². Приоритеты анализа адаптации для каждого субрегиона представлены в виде радиолокационной диаграммы (диаграмма II). Например, как показано на диаграмме, для Южной и Юго-Западной Азии наиболее приоритетными являются укрепление систем раннего предупреждения и обеспечение устойчивости новой инфраструктуры, за которыми следуют устойчивое управление водными ресурсами, улучшение состояния засушливых земель и защита мангровых зарослей. В Юго-Восточной Азии, однако, основными приоритетами являются защита мангровых лесов и повышение устойчивости управления водными ресурсами, что отражает растущее воздействие засух, наводнений и циклонов в регионе. В Северной и Центральной Азии основными приоритетами являются повышение устойчивости управления водными ресурсами и улучшение сельского хозяйства в засушливых районах. Такая расстановка приоритетов будет определять масштабы инициатив по субрегиональному сотрудничеству во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе.

² Global Commission on Adaption, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience* (n.p., 2019).

Диаграмма II Адаптационные приоритеты для всех субрегионов



28. Кроме того, *the State of the Global Climate 2020* («Доклад о состоянии глобального климата, 2020 год») – межведомственный доклад, подготовленный под руководством Всемирной метеорологической организации, содержит исчерпывающую информацию о климатических показателях и служит ценным обосновывающим документом для саммитов Организации Объединенных Наций по климатическим действиям и климатических конференций. В 2021 году исследование для доклада было инициировано на региональном уровне, в частности, в Азии и юго-западной части Тихого океана. Секретариат присоединился к Всемирной метеорологической организации и другим партнерам и возглавляет тематические разделы по социально-экономическим воздействиям, связанным с климатом, и политике устойчивости к изменению климата. Результаты этой работы будут служить дальнейшим руководством при разработке секретариатом региональной стратегии, а также в его работе по расширению программ субрегионального сотрудничества.

D. Направление работы 4: инвестирование в устойчивую инфраструктуру здравоохранения

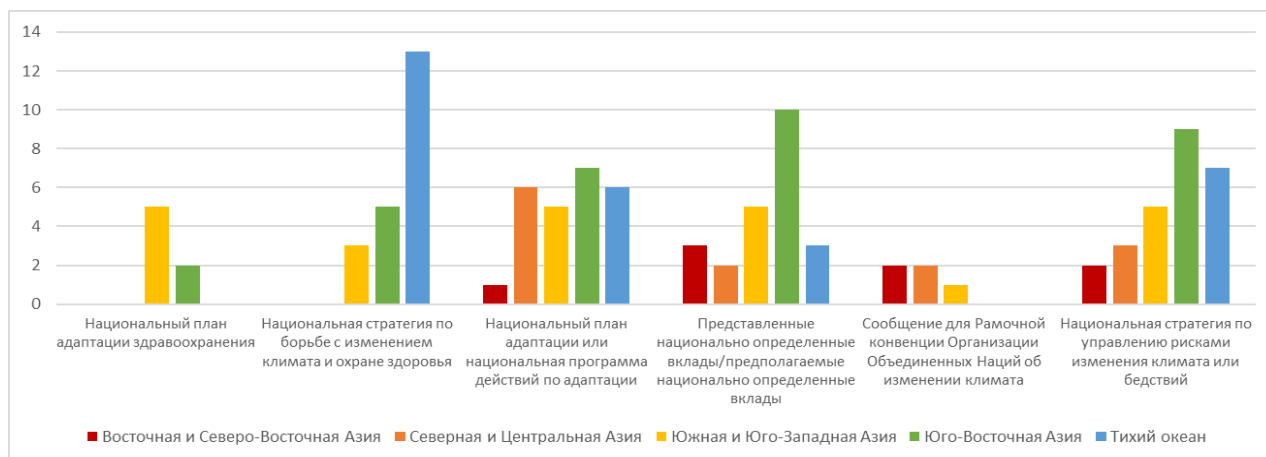
29. Укрепление способности критической инфраструктуры функционировать в условиях комплексного риска потребует построения сложных сценариев риска одновременных бедствий, например наводнение, поражающее карантинное учреждение или больницу во время пандемии, или эвакуационный центр циклона, нуждающийся в пространстве для социального дистанцирования в случае обнаружения вспышки заболевания. Сценарии риска должны учитывать, как

каскадный риск бедствий накладывается на зоны бедности и неравенства, чтобы выделить критически важную инфраструктуру, которая обслуживает наиболее подверженные и уязвимые группы населения.

30. Более того, в дополнение к национальному управлению рисками стихийных бедствий, политикам теперь необходимо иметь дело с неопределенностью в секторе здравоохранения. Пандемия добавила к этому еще много других моментов. Многие остаются неизвестным о самом вирусе COVID-19 и его развивающихся мутациях, его воздействии на различные возрастные группы, эффективности протоколов лечения и вероятности достижения населением стадного иммунитета. Неопределенности еще больше, когда речь идет о местных факторах риска и влиянии различных политических мер на передачу вируса. Без быстрых действий болезни и изменение климата окажут разрушительное воздействие на здоровье человека.

31. ВОЗ советует правительствам сделать это путем подготовки национальных планов адаптации в области здравоохранения, которые будут представлены как часть их официальных национальных планов адаптации в рамках Парижского соглашения. Однако до сих пор прогресс в Азиатско-Тихоокеанском регионе был неоднозначным (диаграмма III). Сорок три страны имеют, по крайней мере, одну климатическую стратегию, которая включает сектор здравоохранения, хотя они варьируются от кратких упоминаний в рамках национально определенных вкладов до полноценных национальных планов адаптации в области здравоохранения. Только четыре страны официально представили и реализуют полный национальный план адаптации здравоохранения – Бангладеш, Бутан, Непал и Шри-Ланка, в то время как для Индии, Индонезии и Таиланда соответствующие планы разработаны и ожидают утверждения. Кроме того, 13 стран Тихоокеанского региона, пять стран Юго-Восточной Азии и Мальдивские Острова разработали национальные стратегии по решению проблем здравоохранения и изменения климата. Еще 24 страны представили национально определенные вклады или предполагаемые национально определенные вклады, которые включают адаптацию сектора здравоохранения, а четыре страны – национальные сообщения для Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которые включают меры по адаптации здравоохранения.

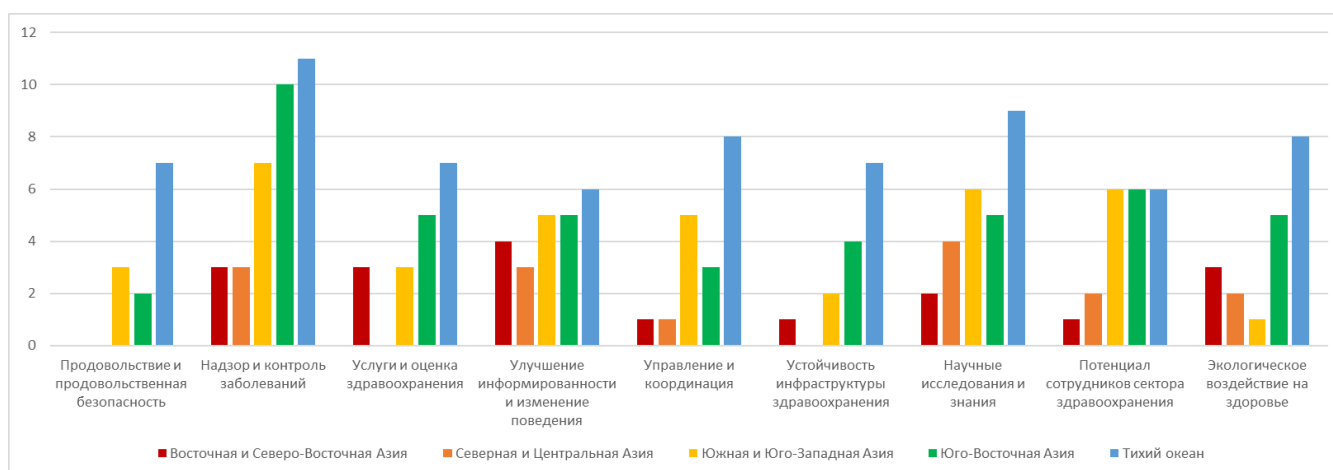
Диаграмма III
Национальные стратегии адаптации, включающие сектор здравоохранения, по субрегионам



Примечание: диаграмма включает стратегии, находящиеся на этапе разработки.

32. С точки зрения приоритетов адаптации здравоохранения, как показано на диаграмме IV, наблюдение и контроль заболеваний являются приоритетными. В этом отношении наилучшие результаты в реализации планов и стратегий адаптации показывают страны Тихоокеанского региона, в которых охвачено не менее пяти приоритетов в области здравоохранения, указанных на диаграмме. Как следует из обзора, представленного в настоящем документе, можно сделать вывод о том, что необходимость инвестирования в устойчивость инфраструктуры здравоохранения является острой, и странам следует обновить свои оценки для адаптации, включив в них стратегии здравоохранения.

Диаграмма IV
Приоритеты по сектору здравоохранения, выявленные в национальных стратегиях адаптации, по регионам



Примечание: число стран с доступной информацией составляет 5 для Восточной и Северо-Восточной Азии, 4 для Северной и Центральной Азии, 8 для Южной и Юго-Западной Азии, 11 для Юго-Восточной Азии и 12 для Тихоокеанского региона.

33. В ответ на пандемию правительства использовали пакеты мер стимулирования для устранения основных факторов риска для здоровья, бедствий и изменения климата. Сорок четыре страны включили некоторые аспекты здравоохранения в свои пакеты налогово-бюджетного стимулирования, а тридцать три охватили социальную помощь, но в разных странах этот показатель сильно различается. На сегодняшний день в большинстве стран финансовые обязательства для сектора здравоохранения составляют менее 10 процентов от общих расходов на пакет мер стимулирования.

34. Помимо новых инструментов фискального стимулирования, правительства могут также использовать существующие финансовые инструменты для адаптации к изменению климата и управления рисками стихийных бедствий, чтобы укрепить устойчивость здравоохранения. Для реагирования на пандемию были использованы традиционные средства управления рисками стихийных бедствий, такие как национальные фонды по борьбе со стихийными бедствиями, условные кредитные линии, страховые продукты и региональные пулы рисков, например Тихоокеанская компания страхования рисков катастроф. Кроме того, глобальные фонды адаптации к климату остаются практически неиспользованным ресурсом для обеспечения устойчивости сектора здравоохранения. Специальный фонд для борьбы с изменением климата, Фонд наименее развитых стран, Экспериментальная программа по климатической устойчивости, Адаптационный фонд и Зеленый климатический фонд, а также двусторонние инструменты и программы многосторонних институтов развития, такие как Коалиция за устойчивую к бедствиям инфраструктуру, – все они включают положения об адаптации сектора здравоохранения. Сектор здравоохранения отстает от других секторов в доступе к этим средствам, и есть возможности для разработки общей региональной стратегии, позволяющей более эффективно использовать такие средства.

Е. Региональная стратегия восстановления по принципу «лучше, чем было» с упором на противодействие бедствиям и изменению климата и обеспечение устойчивости сектора здравоохранения

35. Предложение секретариата разработать региональную стратегию восстановления по принципу «лучше, чем было» с упором на противодействие бедствиям и изменению климата и обеспечение устойчивости сектора здравоохранения учитывает уже имеющиеся составные элементы и пробелы, выявленные в каждом из четырех направлений работы (комплексные системы раннего предупреждения о многих видах бедствий, адаптация к изменению климата и устойчивость инфраструктуры, согласованность политики в области здравоохранения и снижение риска бедствий). Стратегия призвана служить планом, который направляет, координирует и корректирует действия региональной политики в соответствии с меняющимися контурами Азиатско-Тихоокеанского ландшафта риска бедствий. Приоритеты в разных странах будут разными, но стратегия предоставит для всех стран надежные принципы управления каскадными системными рисками биологических и других природных угроз на более последовательной основе твердых политических обязательств.

36. Стратегия может также содержать набор ключевых мероприятий, которые правительства, международные организации и другие партнеры обязуются осуществить в период 2022–2030 годов на добровольной основе и в соответствии

с национальными условиями. Цель стратегии – согласовать приоритеты политики и ответные меры, а также укрепить потенциал для уменьшения каскадных рисков на национальном, субрегиональном и региональном уровнях.

37. Региональная стратегия может быть разработана рабочей группой экспертов из числа членов и ассоциированных членов Комиссии, созданной с явной целью подготовки стратегии. Впоследствии Комитет по уменьшению опасности бедствий может принять ее на специальной сессии до своей следующей сессии. При разработке стратегии секретариат будет сотрудничать с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, субрегиональными межправительственными организациями и ключевыми экспертами в целях: а) обобщения национального опыта; б) использования возможностей Азиатско-Тихоокеанской сети по устойчивости к бедствиям для содействия взаимному обучению и обмену передовым опытом; в) предоставления технических консультаций и поддержки в наращивании потенциала членам и ассоциированным членам ЭСКАТО; и д) облегчения доступа к технической поддержке, имеющейся у членов и ассоциированных членов для реализации Бангкокских принципов через региональную Тематическую коалицию по повышению устойчивости.

IV. Расширение масштабов субрегионального сотрудничества

38. Пандемия показала, насколько важно, чтобы субрегиональные системы оценки множественных опасностей включали каскадные риски, и насколько субрегиональное сотрудничество может быть особенно эффективным средством повышения устойчивости к бедствиям. Как отмечается в документе ESCAP/CDR/2021/1, *Доклад 2021* основывается на работе Глобальной комиссии по адаптации, которая установила пять ключевых приоритетов для адаптации к новому ландшафту рисков на субрегиональном уровне. *Доклад 2021* показывает, что общими главными субрегиональными приоритетами по повышению устойчивости к бедствиям – хотя и с некоторыми различиями между субрегионами – являются укрепление систем раннего предупреждения, за которым следует улучшение сельского хозяйства в засушливых районах, повышение устойчивости водных ресурсов, защита мангровых зарослей и повышение устойчивости инфраструктуры. Более подробно возможности расширения субрегионального сотрудничества рассматриваются ниже.

A. Юго-Восточная Азия

39. В Юго-Восточной Азии 110 миллионов человек подвержены засухе и связанным с ней биологическим угрозам. В 2020 году в пяти из 10 стран – членов АСЕАН более 30 процентов всего занятого населения работало в сельскохозяйственном секторе – от почти 62 процентов в Лаосской Народно-Демократической Республике до 31 процента в Таиланде и Камбодже. Поскольку засухи оказывают большее влияние на страны, которые в значительной степени зависят от сельского хозяйства, эти страны придают большее значение созданию устойчивых водных ресурсов и улучшению сельского хозяйства в засушливых районах. Кроме того, 41,5 миллиона человек подвержены воздействию циклонов и связанных с ними биологических опасностей, что подчеркивает важность укрепления систем раннего предупреждения в субрегионе.

40. Серия публикаций *Ready for the Dry Years* («Готовность к засушливым годам»), выпущенная совместно АСЕАН и ЭСКАТО в рамках усилий по мобилизации действий в масштабах всего региона по мере усиления риска засухи, послужила доказательной базой для переговоров по Декларации Ассоциации государств Юго-Восточной Азии об активизации мер по адаптации к будущим засухам, которая была принята на тридцать седьмом саммите Ассоциации 13 ноября 2020 года.

41. Работая в партнерстве для продолжения этих усилий, АСЕАН и ЭСКАТО поддерживают разработку региональной дорожной карты или плана действий по реализации Декларации, ориентированных на создание материалов по наращиванию потенциала для повышения устойчивости к засухе в Юго-Восточной Азии. Национальные тематические исследования будут подготовлены для двух пилотных стран, а именно для Камбоджи и Таиланда. Кроме того, ЭСКАТО работает с Брунейским секретариатом по вопросам изменения климата министерства развития Брунея-Даруссалама над проектом технической помощи для Региональной комплексной системы раннего предупреждения о многих видах бедствий для Африки и Азии (РИМЕС) с упором на улучшение адаптации к климату, устойчивости и готовности к бедствиям в Брунее-Даруссаламе.

42. Сотрудничество между ЭСКАТО и АСЕАН по региональной дорожной карте или плану действий служит хорошим примером того, как секретариат может наращивать усилия по укреплению сотрудничества между странами других субрегионов. Эти достижения стали возможны в Юго-Восточной Азии благодаря слаженным межсекторальным усилиям по управлению риском засухи под руководством Комитета АСЕАН по борьбе с бедствиями. ЭСКАТО и АСЕАН укрепили это сотрудничество, используя публикацию *Ready for the Dry Years* («Готовность к засушливым годам») для мобилизации межсекторальной поддержки действий по борьбе с засухой в таких областях, как сельское хозяйство, управление стихийными бедствиями, энергетика, окружающая среда, финансы, планирование, наука и техника. Кроме того, принятию Декларации об активизации мер по адаптации к будущим засухам на тридцать седьмом саммите АСЕАН способствовало прочное партнерство в Юго-Восточной Азии между Организацией Объединенных Наций, Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии, национальными правительствами и другими заинтересованными сторонами, структурированное посредством реализации Плана действий по выполнению Совместной декларации о всеобъемлющем партнерстве между АСЕАН и Организацией Объединенных Наций (2021-2025 годы). Это позволило ЭСКАТО обобщить обширный опыт АСЕАН по объединению усилий правительств стран Юго-Восточной Азии с опытом многих отраслевых участников для разработки нового преобразующего подхода к борьбе с засухой во всем регионе. В дальнейшем ЭСКАТО предлагает воспроизвести межсекторальный и межправительственный подходы в других субрегионах, признавая при этом, что каждый субрегион уникален по своим характеристикам и институциональным структурам.

В. Восточная и Северо-Восточная Азия

43. В Восточной и Северо-Восточной Азии около 260 миллионов человек уязвимы к тепловым волнам, 196 миллионов – к циклонам, 68 миллионов – к засухе и связанным с ней биологическим угрозам. В марте 2021 года, на фоне пандемии COVID-19, на Северную и Восточную Азию обрушились сильнейшие за последнее десятилетие песчаные и пыльные бури. В Восточной Азии

повышение глобальной температуры на 1,5°C выше доиндустриального уровня, которое может произойти в период 2030–2052 годов, приведет к тому, что 48 миллионов человек столкнутся с нехваткой воды. Это серьезно повлияет на такие страны, как Республика Корея, где более половины занятого населения работает в сельском хозяйстве. Отсюда вытекает важность инвестирования в системы раннего предупреждения, надлежащее управление земельными ресурсами для улучшения сельскохозяйственного производства и управление водными ресурсами.

44. С 1993 года Субрегиональная программа природоохранного сотрудничества стран Северо-Восточной Азии (НЕАСПЕК) служит всеобъемлющей межправительственной структурой сотрудничества в субрегионе. Китай, Корейская Народно-Демократическая Республика, Монголия, Республика Корея, Российская Федерация и Япония являются ее членами. Она применяет междисциплинарный и многосекторный подход к решению субрегиональных экологических проблем. В этой связи опустынивание и деградация земель являются одной из пяти программных областей Стратегического плана НЕАСПЕК на 2021–2025 годы. В Стратегическом плане признается, что почвы мира хранят больше углерода, чем биомасса и атмосфера планеты вместе взятые, и что для увеличения запасов углерода в почве, способных компенсировать антропогенные выбросы парниковых газов и обеспечить многочисленные выгоды как для окружающей среды, так и для общества, срочно требуется соответствующее управление земельными ресурсами. Многие мероприятия по достижению нейтральности деградации земель обычно приносят пользу для адаптации и смягчения последствий изменения климата.

45. Существуют возможности для расширения работы Программы по борьбе с опустыниванием и деградацией земель и их взаимосвязи с изменением климата путем укрепления субрегионального сотрудничества. В качестве первого шага исследование будет способствовать углублению научного понимания управления рисками и внедрению систем раннего предупреждения. Исследование также предоставит рекомендации для необходимого ускорения действий по адаптации. Это включает наращивание индивидуального и институционального потенциала для устранения пробелов в реализации и ускорения передачи знаний о стимулирующих финансовых механизмах.

С. Южная и Юго-Западная Азия

46. По мере того, как пандемия разворачивалась в Южной и Юго-Западной Азии, пересечение COVID-19 и экстремальных климатических явлений остро подчеркнуло неотложность субрегиональных действий для решения кризиса каскадных бедствий, которые сводят на нет прогресс в достижении Целей в области устойчивого развития в субрегионе. Хотя соответствующие рамочные программы Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии и Организации экономического сотрудничества уже согласованы с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий, в них не рассматриваются каскадные риски.

47. Признавая необходимость устранения каскадных рисков, министры, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды/борьбы со стихийными бедствиями в Афганистане, Бангладеш, Индии, на Мальдивских Островах и в Пакистане, провели специальное мероприятие высокого уровня по устойчивости

к стихийным бедствиям и изменению климата в Южной Азии, которое прошло в режиме онлайн 4 декабря 2020 года. На встрече они призвали секретариат сформировать более долгосрочный, целостный, скоординированный и стратегический подход к обеспечению устойчивости к бедствиям и изменению климата и разработать новую региональную структуру для управления каскадными рисками природных и биологических опасностей посредством сотрудничества с субрегиональными органами. В ответ на это ЭСКАТО издала публикацию “Weaving a stronger fabric: managing cascading risks for climate resilience” («Создание более прочной системы: управление каскадными рисками для устойчивости к изменению климата»)³. Поэтому, работая в партнерстве с соответствующими субрегиональными организациями, секретариат планирует оказывать поддержку в расширении рамочных программ субрегиона для охвата каскадных рисков.

D. Северная и Центральная Азия

48. В Северной и Центральной Азии, где значительная часть населения зависит от сельского хозяйства, около 22 миллионов человек подвержены тепловым волнам и связанным с ними биологическим угрозам, а пять миллионов – засухе и нехватке продовольствия. В *Докладе 2021* Регион обозначен новой «горячей точкой». Более того, повышение глобальной температуры на 1,5°C выше доиндустриального уровня, которое может произойти в период 2030–2052 годов, приведет к тому, что гораздо больше людей столкнутся с нехваткой воды.

49. Высыхание Аральского моря, крупнейшего озера в Центральной Азии, которое разделяют Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан, часто рассматривается как самая страшная экологическая катастрофа в мире. Кроме того, эта катастрофа была усугублена каскадными рисками бедствий, поскольку усилились медленно наступающие бедствия, такие как засуха, деградация земель, опустынивание, а также песчаные и пыльные бури, распространяющие соль и пыль. С появлением угрозы изменения климата, наряду с увеличивающимися потребностями в продовольствии и воде, усугубляемыми растущим населением, риски других бедствий, связанных с водой, в системах внутренних бассейнов явно вызывают все большую озабоченность.

50. В то время как эти явления широко изучались с точки зрения устойчивого управления природными ресурсами, относительно меньше работ было проведено по снижению риска бедствий и связанной с этим адаптации к изменению климата для внутренних водных бассейнов, включая оценку каскадных рисков и комплексное раннее предупреждение, смягчение и предотвращение последствий различных опасностей. В связи с этим секретариат проводит исследование, направленное на лучшее понимание факторов риска связанных с водными ресурсами бедствий во внутренних водных бассейнах, включая воздействие изменения климата, с помощью технологических достижений в области наблюдения за Землей, цифрового моделирования рельефа, геопространственных методов и моделирования климата с высоким разрешением для поддержки развития процессов регионального сотрудничества, которые могли бы решить проблему катастрофы Аральского моря с точки зрения многосекторального управления рисками и предоставить уроки для снижения риска бедствий в других внутренних водных бассейнах.

³ ЭСКАТО, Исследование политики Азиатско-Тихоокеанской сети устойчивости к бедствиям, № 8/2021 (Бангкок, 2021).

51. Работа должна также обеспечить поддержку усилий по выполнению обязательств, содержащихся в резолюции, подготовленной Правительством Туркменистана с предварительным названием «Формирование региональных механизмов для изучения, смягчения и минимизации последствий бедствий в эндорхейных (внутренних) водных бассейнах и их предотвращения, в частности рассмотрение условий для создания специальной программы Организации Объединенных Наций для бассейна Аральского моря», которую оно намерено представить Комиссии на ее семьдесят восьмой сессии в 2022 году.

Е. Тихоокеанский район

52. В тихоокеанских островных развивающихся странах значительная часть населения подвержена рискам, связанным с засухой и тепловыми волнами и сопутствующими им биологическими угрозами. Этот субрегион также весьма уязвим для циклонов и связанных с ними биологических опасностей. Поскольку их интенсивность постоянно растет, в *Докладе 2021* этот субрегион назван «горячей точкой» возникающего каскадного риска.

53. Секретариат совместно с правительством Самоа и общей системой Организации Объединенных Наций реализует проект по укреплению устойчивости государств Тихоокеанских островов с помощью программы всеобщей социальной защиты при финансовой поддержке Совместного фонда для достижения Целей в области устойчивого развития. Программа предоставляет стратегическую возможность учесть риск бедствий при разработке и внедрении систем социальной защиты в странах, которые находятся в центре инноваций в области социальной защиты. В серии аналитических записок “Disaster responsive social protection” («Социальная защита с учетом последствий стихийных бедствий»), подготовленных секретариатом и Объединенной программой Организации Объединенных Наций, содержатся практические рекомендации по разработке схем социальной защиты, повышающих устойчивость к бедствиям в Ниуэ, Островах Кука, Самоа и Токелау. Первое издание серии аналитических записок было опубликовано ЭСКАТО совместно с министерством природных ресурсов и окружающей среды Самоа. Секретариат ЭСКАТО сотрудничает с секретариатами Тихоокеанской региональной программы по окружающей среде и Тихоокеанского сообщества для расширения масштабов субрегиональной деятельности, связанной с устойчивостью к бедствиям, изменению климата и заболеваниям. Кроме того, ЭСКАТО готова оказать техническую и иную поддержку в этом вопросе, если поступит соответствующий запрос.

V. Вопросы для рассмотрения Комитетом

54. Принимая во внимание структурные элементы и пробелы в политике, выявленные в четырех направлениях работы региональной стратегии, предложенных в разделе III, а также потребности и возможности для расширения сотрудничества на субрегиональном уровне, указанные в разделе IV, Комитет может пожелать предпринять следующие действия:

- a) направлять будущую работу Комиссии и секретариата;
- b) рекомендовать разработать региональную стратегию восстановления по принципу «лучше, чем было» с упором на противодействие бедствиям и

изменению климата и обеспечение устойчивости сектора здравоохранения (2022–2030 годы) на основе четырех направлений работы, определенных выше;

с) призывать государства-члены и международные организации, а также заинтересованные стороны, такие как частный сектор, политические аналитические центры, фонды и научные круги, поддержать разработку региональной стратегии на основе региональной координации.
