

# КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ЗАПИСКА СНИЖЕНИЕ РИСКА БЕДСТВИЙ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ

## ОБЩИЙ ОБЗОР

*«Хорошо продуманные инициативы по снижению риска бедствий и реагированию на изменение климата, рассчитанные на всестороннее эффективное участие женщин, могут способствовать обеспечению фактического равенства полов и расширять права и возможности женщин одновременно с решением задач устойчивого развития, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата».*

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 37, пункт 7

В настоящее время самым серьезным вызовом для устойчивого развития является гендерное неравенство в сочетании с климатическим и экологическим кризисами.<sup>1</sup> За последние 20 лет количество бедствий, вызванных изменением климата, почти удвоилось, что усугубляет неравенство как внутри стран, так и между ними.<sup>2</sup> Влияние гендерных норм, ролей и отношений на жизнь людей в рамках данной культуры и общества имеет решающее значение для понимания и снижения риска бедствий, поскольку гендерная дискриминация нередко ограничивает контроль женщин и девочек над решениями, определяющими их жизнь, а также их доступ к ресурсам и возможностям. Это повышает их подверженность риску, в результате чего при возникновении бедствий среди женщин и девочек наблюдается более высокий уровень смертности, заболеваемости и утраты средств к существованию.

В то же время риск бедствий сдерживает наш коллективный прогресс на пути к обеспечению гендерного равенства и достижению Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Бедствия усугубляют проявления укоренившегося гендерного неравенства, которые существуют сегодня в обществе. Наглядным примером этого служит несоразмерно сильным воздействием пандемии COVID-19 на женщин и девочек по причине отсутствия надлежащего доступа к сетям социальной защиты и налогово-бюджетным стимулам, предназначенным для женщин, более высокого бремени неоплачиваемой работы по уходу и ведению домашнего хозяйства, а также более высоких показателей семейно-бытового насилия и насилия со стороны интимного партнера.<sup>3</sup>

Гендерные нормы и роли также повышают незащищенность и уязвимость женщин перед лицом бедствий. Более высокие показатели смертности среди женщин и девочек во многих недавних бедствиях объясняются проявлениями гендерного неравенства, в том числе ограниченным доступом женщин к информации и информированию о рисках, высоким уровнем бедности среди женщин и различной степенью подверженности опасностям по причине гендерно обусловленных обязанностей в сфере работы по дому и уходу за членами семьи. Хотя обычно основное бремя проявлений гендерного неравенства ложится на женщин, последствия бедствий не всегда оказываются наиболее негативными для женщин: в определенных условиях смертность среди мужчин может быть выше из-за их более высокой представленности в поисково-спасательных службах.<sup>4</sup>

Иными словами, совместному решению проблем гендерного неравенства и риска бедствий и возможности более эффективного использования полученного

### КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ:

- Последствия бедствий для различных членов общества неодинаковы. Мужчины и женщины, мальчики и девочки, люди с различной гендерной самоидентификацией по-разному страдают от бедствий, даже если они живут в одном домохозяйстве.<sup>5</sup>
- Влияние таких факторов, как уязвимость и подверженность риску бедствий, которые оказывают несоразмерно сильное воздействие на женщин и девочек, обусловлено экономическими, социальными и культурными условиями и может быть уменьшено.<sup>7</sup>
- Эффективное управление риском бедствий должно учитывать то, как гендерная динамика влияет на последствия бедствий.
- Если способности, знания и навыки женщин будут использоваться в работе по снижению риска бедствий, мы все только выиграем.

синергетического эффекта в целях обеспечения гендерного равенства и снижения риска бедствий до настоящего времени достаточного внимания не уделялось.

В Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий изложен инклюзивный, охватывающий все общество подход, который должен применяться для снижения риска бедствий. В нем признается как наличие различных факторов уязвимости, с которыми сталкиваются женщины и мужчины во время бедствий, так и факт того, что существующее неравенство подпитывает риск бедствий и что женщинам отводится незаменяемая, но часто недостаточно признанная роль в усилиях по снижению риска. В Сендайской рамочной программе содержится призыв к женщинам взять на себя ведущую роль в повышении уровня

устойчивости к потрясениям и признается, что должны быть предприняты адекватные меры по укреплению потенциала в целях расширения прав и возможностей женщин в деле проведения подготовительных мероприятий и в отношении использования альтернативных источников средств к существованию в период после бедствий.<sup>5</sup> Однако для реализации этих планов прилагаемые усилия недостаточны.

Мы можем ускорить темпы прогресса в достижении взаимодополняющих целей обеспечения гендерного равенства и предотвращения и снижения риска бедствий, обеспечив, чтобы меры по снижению риска бедствий были основаны на учете гендерных аспектов и способствовали расширению прав и возможностей женщин и укреплению их ведущей роли.

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

### 1. В деле снижения риска бедствий конкретным потребностям женщин и девочек не уделяется первоочередное внимание

В руководстве и принятии решений по снижению риска бедствий женщины представлены недостаточно, а это означает, что особым потребностям женщин и рискам, которым они подвергаются, в том числе в сфере охраны сексуального и репродуктивного здоровья и противодействия гендерно мотивированному насилию, первоочередное внимание уделяется редко. Несмотря на гендерно обусловленные последствия пандемии COVID-19, из 225 целевых групп по COVID-19 в 137 странах мира только в 4 % достигнут гендерный паритет, а в 84 % доминируют мужчины.<sup>8</sup>

### 2. Ограниченное понимание гендерно обусловленного характера риска бедствий и недостаточное количество дезагрегированных данных означают, что принятие решений и определение первоочередных задач не основаны на достоверных фактических данных

Недостаточное количество данных, дезагрегированных по признакам пола, возраста и наличия инвалидности, по-прежнему является значительным препятствием для понимания и анализа дифференцированного воздействия бедствий и разработки гендерно ориентированных и более всеохватных программ снижения риска бедствий. Концептуальную основу сбора и анализа данных, имеющих непосредственное отношение к СРБ, необходимо понимать более широко, с тем чтобы включать в нее информацию о существующем гендерном неравенстве, экономическую информацию, необходимую для восстановления, а также данные о степени участия, расширении прав и возможностей женщин и их ведущей роли.

### 3. Гендерное неравенство усугубляется отсутствием гендерного анализа в управлении рисками бедствий и изменения климата

Отсутствие надежного гендерного анализа, результаты которого создают информационную основу подходов к управлению рисками бедствий и изменения климата, означает, что стратегии и политические установки нередко могут непреднамеренно усугублять проявления гендерного неравенства, например, увеличивая бремя неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи, возлагаемого на женщин.

### 4. Инвестиции в меры по снижению риска бедствий оставляют женщин без должного внимания

Объем инвестиций в развитие с учетом факторов риска необходимо увеличить кардинальным образом. Однако выгоды от существующих инвестиций зачастую не доходят до женщин и других социально отчужденных групп населения. Значительная доля активов женщин нередко подвержена большему риску утраты во время бедствий, например, если они владеют небольшим стадом домашнего скота, огородом, ремесленными изделиями и ювелирными украшениями. В рамках одного домохозяйства такие активы с большей вероятностью будут проданы для финансирования восстановления, что еще больше усугубит экономическое неблагополучие женщин и окажет влияние на их способность противостоять будущим бедствиям.<sup>9</sup>

1 «Достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек в контексте изменения климата, стратегий и программ снижения экологического риска и риска бедствий», доклад Генерального секретаря, E/CN.6/2022/3.

2 «Концептуальная записка: снижение риска бедствий и изменение климата», УСРБ ООН, 2021 год.

3 «Освоение опыта реагирования в связи с пандемией COVID-19 в целях усиления мер по снижению риска бедствий с учетом гендерных аспектов», УСРБ ООН, 2021 год (на англ. языке).

4 <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/publication/gender-dynamics-of-disaster-risk-and-resilience>

5 Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы

6 <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/publication/gender-dynamics-of-disaster-risk-and-resilience>

7 «На пути к обеспечению гендерного равенства и усилению ведущей роли женщин в наращивании потенциала противодействия факторам риска бедствий в Латинской Америке и Карибском бассейне», региональные консультации в преддверии 66-й сессии Комиссии по положению женщин.

8 Структура «ООН-женщины» и ПРООН, Глобальный механизм отслеживания мер реагирования на COVID-19 с учетом гендерных аспектов.

9 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35202/Gender-Dimensions-of-Disaster-Risk-and-Resilience-Existing-Evidence.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

# ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

## 1. Устранение структурного гендерного неравенства как основного движущего фактора риска в законах, политических установках, программах и системе общего руководства в области СРБ

- Обеспечить учет принципов гендерного равенства и недискриминации как политических целей в законах, политических установках и программах управления климатическими и экологическими рисками и риском бедствий.
- Должны быть разработаны политические установки и стандарты национального и местного уровня, обеспечивающие наращивание потенциала в области сокращения многофакторных угроз в долгосрочной перспективе. Обеспечение восстановления по принципу «лучше, чем было» в период после бедствия должно пониматься как возможность не только принять меры по СРБ, но и устранить или преобразовать основополагающие проявления неравенства. Количественной оценке достигнутого прогресса будет способствовать создание и совершенствование национальных и местных механизмов текущего контроля и оценки, обеспечивающих измерение результатов деятельности стран в их усилиях по реализации Сендайской рамочной программы с учетом гендерных аспектов.
- Организационно закрепить определенный уровень представленности женщин и значимое участие как самих женщин, так и их организаций в деятельности учреждений, осуществляющих общее руководство в области управления климатическими и экологическими рисками и риском бедствий. Хотя достижение гендерного паритета не гарантирует разработку программ с учетом гендерных аспектов, участие решающего числа женщин в процессах укомплектования персонала, выполнения ведущей роли и работе руководящих органов является важным фактором, способствующим этому.
- В целях углубления понимания актуальных проблем обеспечить, чтобы вся информация о факторах риска, в том числе в области раннего предупреждения, стала всеохватной и общедоступной и была основана на учете степени их воздействия. Местным сообществам следует предоставить беспрепятственный доступ к информации о рисках бедствий и степени их воздействия, что позволит лучше оценить последствия своих действий.
- Включение учета гендерных аспектов в состав деятельности по СРБ следует осуществлять не только на уровне регионов или государств. С тем чтобы способствовать развитию более устойчивых к внешним воздействиям, безопасных и открытых городов, проблеме гендерного неравенства необходимо решать и в ходе городского планирования.

## 2. Выявление и устранение барьеров и содействие представлению данных о бедствиях с разбивкой по признаку пола

- Показать возможности применения дезагрегированных данных для целей всеохватного планирования, с тем чтобы изменить нормы и ожидания в отношении сбора и анализа данных с разбивкой по признаку пола и представления соответствующей отчетности о ходе реализации Сендайской рамочной программы, с тем чтобы такие данные перестали рассматриваться как «необязательные», которые подаются лишь отдельными странами, а стали «ожидаемыми» и представлялись большинством из них.
- Устранить сохраняющиеся препятствия на пути обеспечения доступности гендерно дезагрегированных данных в конкретных условиях каждой страны, включая решение более широких системных вопросов, таких как установление взаимосвязей между субнациональными и национальными системами сбора данных, и предоставить инвестиции, которые потребуются для этого.
- Обеспечить ведущую роль и участие женщин в сборе и использовании дезагрегированных данных о бедствиях и изменении климата. Консолидировать данные по снижению риска бедствий и обеспечению гендерного равенства, собранные рядом субъектов действия, в целях углубления понимания факторов риска бедствий, подверженности им и уязвимости к ним, а также повысить их прозрачность, обеспечив доступность и использование актуальных и текущих данных в качестве информационной основы принятия решений, общего руководства и инвестиционной деятельности.

## 3. Углубление понимания коренных причин уязвимости и гендерно обусловленного характера риска

- Инвестировать средства в изучение коренных причин факторов риска бедствий, а также гендерно обусловленной подверженности им и уязвимости к ним, анализ гендерных норм, ролей, обязанностей и отношений в целях определения гендерно дифференцированных действий по снижению риска бедствий. В качестве основы для проведения гендерного анализа с целью планирования эффективного снижения риска бедствий в эту работу следует включить как количественные, так и качественные социально-экономические данные.
- Обеспечить признание многообразия способов, с помощью которых многофакторные и взаимопересекающиеся аспекты идентичности накладываются друг на друга, создавая уникальный профиль риска для каждого человека. Женщины и девочки, лица с инвалидностью, дети и пожилые люди не являются однородной группой «уязвимых людей».
- Количественно оценить степень воздействия программной деятельности на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин в области управления климатическими и экологическими рисками и риском бедствий. Это позволит повысить эффективность обратной связи, позволяющей показать, что именно работает, а что нет, и внести соответствующие коррективы в политические установки, планирование и реализацию программ, обеспечение ресурсами и наращивание потенциала осуществления в целях повышения эффективности усовершенствованных мер по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей

#### 4. Увеличение объемов инвестирования средств в управление риском бедствий и климатическими рисками с учетом гендерных аспектов

- Выполнить объявленные обязательства в отношении справедливого распределения климатического финансирования в целях поддержки мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним с учетом факторов риска. Маркировка гендерных аспектов и факторов риска и отслеживание поступления и расходования бюджетных средств позволяют определить размер расходов, который странам надлежит заложить, какие области являются первоочередными и как повысить качество количественной оценки подходов к снижению риска и обеспечению адаптации с учетом гендерных аспектов. Для реализации национальных и местных стратегий СРБ, планов адаптации к изменению климата и стратегий развития с учетом факторов риска требуется разработать гендерно ориентированные стратегии финансирования.
- Система социальной защиты, реагирующая на потрясения, выступает в качестве эффективного инструмента реализации целого ряда программ адаптации и снижения риска бедствий. Несмотря на то, что программы адаптивной социальной защиты позволяют эффективно прогнозировать и предотвращать перерастание потрясений в кризисные ситуации, на деле менее половины населения мира охвачено хотя бы одним социальным пособием.<sup>10</sup> В свете необходимости устранения пробелов в социальной защите в неформальном секторе, которые зачастую повышают степень уязвимости женщин, как правило чрезмерно представленных в неформальной экономике, такие инициативы должны носить универсальный характер.
- Инвестиции в создание инфраструктурных систем, устойчивых к внешним воздействиям, необходимо осуществлять на основе всеобъемлющей оценки гендерных аспектов и факторов риска, с тем чтобы избежать возникновения или усугубления гендерного неравенства и сопутствующих рисков в будущем.
- При проведении анализа климатических рисков и риска бедствий необходимо обеспечивать более качественный учет риска несправедливости и системных рисков, опосредованные последствия, а также средние- и долгосрочные эффекты различных сценариев изменения климата. Анализ затрат и выгод должен включать в себя гендерный анализ прогнозируемых затрат на преодоление последствий бедствий в будущем с учетом бремени недостаточно оплачиваемой и неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи, которое в несоразмерно большей степени возлагается на женщин.
- Инвестировать средства в укрепление потенциала в области снижения риска бедствий с учетом гендерных аспектов и усилить взаимодействие между различными заинтересованными сторонами во всех секторах на национальном и местном уровнях. Следует обеспечить, чтобы в порядке оказания поддержки женщинам как проводникам перемен более значительная доля ресурсов предоставлялась низовым женским организациям

#### 5. Расширение экономических прав и возможностей и повышение устойчивости женщин к потрясениям

- В политических установках следует предусматривать высокую оценку, вознаграждение, сокращение и перераспределение неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи и ведению домашнего хозяйства на основе признания того, что во время бедствий бремя такого труда возрастает, а неоплачиваемым работникам, осуществляющим уход и ведущим домашнее хозяйство, следует предоставить возможность принимать участие в диалогах по политическим вопросам.
- В порядке оказания поддержки женщинам в повышении их устойчивости к бедствиям следует обеспечить привлечение и непрерывное предоставление финансовых ресурсов, создание достойных условий труда, закрепление гарантированных земельных и имущественных прав, обеспечение доступа к образованию и профессиональной подготовке, а также поддержку технологического и цифрового развития.
- Улучшение положения женщин и участие в трудовой деятельности, особенно в естественно-научной, технической, инженерной и математической областях, где все еще существует значительный разрыв в гендерном паритете, также поможет поддержать их в их стремлении брать на себя ведущую роль в усилиях по снижению риска бедствий.
- Необходимо обеспечить, чтобы механизмы социальной защиты и пакеты финансовых стимулов охватывали микро-, малые и средние предприятия, возглавляемые женщинами.
- Финансирование мер по снижению риска бедствий, страхование и фонды по борьбе с изменением климата должны учитывать гендерные аспекты и быть доступными для женщин.
- Следует обеспечить, чтобы пакеты мер по стимулированию экономики в период после пандемии COVID-19 стали катализатором более экологичного экономического роста, отмены субсидий на использование ископаемых видов топлива, предотвращения экологического дерегулирования и уменьшения влияния основных движущих факторов риска бедствий.
- Система социальной защиты выступает в качестве эффективного инструмента реализации целого ряда программ адаптации и снижения риска бедствий. С тем чтобы снизить уязвимость, обеспечить защиту доходов и действовать в качестве механизма упреждающей помощи, такие инициативы должны предусматривать меры реагирования на потрясения и быть универсальными.
- Сферу действия финансовых инструментов и механизмов многоуровневого финансирования следует расширить, обеспечив возможность наращивания превентивных и упреждающих действий.
- Преимущества партнерских связей с частным сектором следует использовать для совместной разработки инновационных финансовых инструментов, в том числе для управления остаточным риском, например, посредством выпуска облигаций, предоставления страховых продуктов и создания других механизмов финансирования в непредвиденных обстоятельствах. Следует обеспечить, чтобы стимулирующие меры и механизмы регулирования выступали в качестве катализатора предпринимаемых действий и ускоряли темпы

принятия инвестиционных решений в рамках перехода к низкоуглеродной экономике, устойчивой к внешним воздействиям.

#### 6. Продвижение и поддержка полноценного и равноправного участия и ведущей роли женщин в снижении риска бедствий на всех уровнях

- Способствовать расширению экономических прав и возможностей женщин, проживающих в сельских районах, их доступа к производственным ресурсам и контролю над ними, что позволит им участвовать в устойчивом производстве продуктов питания и обеспечит их устойчивость к климатическим рискам и риску бедствий.
- Обеспечить участие женщин в разработке, управлении, обеспечении ресурсами и реализации политических установок, планов и программ по снижению риска бедствий с учетом гендерных аспектов.
- Обеспечить признание разнообразных знаний, навыков и возможностей женщин посредством оказания им поддержки и инвестирования средств в их развитие.
- Повысить устойчивость женщин и девочек к изменению климата и риску бедствий посредством финансирования создания и поддержания устойчивой инфраструктуры, ускорения доступа к децентрализованным системам использования возобновляемых источников энергии и безопасным видам топлива, а также расширения доступа к государственным

<sup>10</sup> [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_817572/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang-en/index.htm)