


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

**Третья сессия**

Бангкок, 27–29 ноября 2013 года

Пункт 4 предварительной повестки дня\*

**Включение деятельности по уменьшению опасности  
бедствий в стратегии развития**
**Повышение устойчивости к бедствиям: включение  
деятельности по уменьшению опасности бедствий в  
стратегии развития**
**Записка секретариата**
*Резюме*

В настоящем документе рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются государства-члены вследствие участвовавших и серьезных стихийных бедствий, последствия которых сказываются на Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти экстремальные явления приводят к разрушительным последствиям для развития. Они также указывают на взаимосвязь экономических, социальных и экологических факторов в процессе развития и таким образом говорят о необходимости применения комплексных решений при осуществлении стратегий развития. В настоящем документе рассматриваются преимущества и издержки, связанные с включением деятельности по уменьшению опасности бедствий в более широкие рамки многосекторального социально-экономического развития и изложены стратегические подходы к повышению устойчивости экономики, имеющих важнейшее значение секторов и производственно-сбытовых сетей и экосистем, а также общин.

Комитету предлагается рассмотреть различные хорошо зарекомендовавшие себя методы включения деятельности по уменьшению опасности бедствий в сферу функционирования секторов в интересах национального планирования и бюджетирования развития. Комитету также предлагается изучить свод региональных принципов с тем, чтобы помочь государствам-членам в осуществлении такого учета, а также вынести в адрес секретариата рекомендации относительно стратегического направления его работы в будущем.

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	2
II. Последствия стихийных бедствий для всеохватного развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе .....	3
III. Инвестирование в деятельность по уменьшению опасности бедствий .....	5
IV. Стратегические подходы к уделению повышенного внимания деятельности по уменьшению опасности бедствий в той или иной стратегии развития .....	7

\* E/ESCAP/CDR(3)/L.1/Rev.1.

A.	Повышение экономической устойчивости к бедствиям .....	8
B.	Инвестиции в устойчивую ключевую инфраструктуру .....	10
C.	Повышение устойчивости общин .....	12
D.	Защита жизненно важных экосистем .....	13
E.	Данные как неперемное условие включения мер по выполнению устойчивости в различные направления деятельности .....	14
V.	Устранение общих рисков .....	15
A.	Повышение трансграничной устойчивости к бедствиям .....	15
B.	Формирование государственно-частных партнерств в сфере уменьшения опасности бедствий .....	17
C.	Создание устойчивых цепочек поставок .....	18
D.	Укрепление системы мониторинга рисков и раннего предупреждения ...	18
VI.	Региональное сотрудничество в деле учета вопросов уменьшения опасности бедствий .....	19
A.	Повышение уровня региональных знаний о повышении устойчивости ..	19
B.	Наращивание регионального потенциала в сфере учета аспектов уменьшения опасности бедствий .....	20
C.	Итоги пятой Азиатской конференции министров по уменьшению опасности бедствий .....	22
VII.	Вопросы для рассмотрения Комитетом .....	23

## I. Введение

1. Мир переживает беспрецедентную эпоху, характеризующуюся стремительными темпами экономического роста, урбанизации и экономической деградации вкупе с увеличением числа экстремальных погодных явлений. В период 1970–2010 годов в результате бедствий погибло свыше 3,3 млн. человек и был нанесен ущерб в размере 2,3 трлн. долл. США, при этом за последние три года подряд прямой экономический ущерб составил 100 млрд. долл. США. Стратегия инвестирования, которая в должной степени не учитывает опасности бедствий, существенно увеличивает потенциальные шансы нанесения ущерба в будущем<sup>1</sup>. По одной из оценок, к 2100 году мировой ущерб, наносимый бедствиями, будет ежегодно составлять 168 млрд. долл. США или почти 236 млрд. долл. США в год с учетом последствий изменения климата<sup>2</sup>.

2. За последнее десятилетие в Азиатско-Тихоокеанском регионе от бедствий пострадали 2,5 млн. человек и погибли почти 800 000. Поскольку Азиатско-Тихоокеанский регион относится к наиболее подверженным бедствиям регионам в мире, то проживающее там население почти в два раза больше рискует стать жертвой того или иного бедствия, чем население, проживающее в Африке, почти в шесть раз большее, чем население, проживающее в Латинской Америке и Карибском бассейне, и в 30 раз большее, чем население, проживающее в Северной Америке или Европе. Об этом также свидетельствует экономический ущерб, нанесенный региону в 2011 году: ущерб в Азиатско-Тихоокеанском регионе составил 80 процентов от всего ущерба, нанесенного произошедшими в мире бедствиями, тогда как на долю региона приходится лишь четверть от мирового внутреннего продукта (ВВП).

3. Стремительный и бесконтрольный рост городов в условиях неудовлетворительного планирования и использования земельных ресурсов, а

<sup>1</sup> United Nations International Strategy on Disaster Risk Reduction, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013* (Geneva, 2013).

<sup>2</sup> World Bank, *Disaster Risk Management: Building a Safe and Resilient Future for All* (Washington D.C., 2011).

также экологической деградации является одной из основных причин повышенной опасности бедствий в регионе. Ожидается, что эта тенденция сохранится и в будущем, поскольку, согласно прогнозам, к 2030 году Азия будет урбанизирована на 55 процентов<sup>3</sup>.

4. Опасность бедствий дополнительно усугубляется последствиями изменения климата, которые, как полагают, станут причиной еще более частых и экстремальных бедствий. Вкупе с другими потрясениями, например финансовыми кризисами, в повестке дня в области развития региона начнут фигурировать еще более серьезные проблемы.

5. Повышение устойчивости является одной из наиболее важных в настоящее время задач, стоящих перед Азиатско-Тихоокеанским регионом. В условиях складывающихся в обществе еще более сложных взаимосвязей на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях многие директивные органы признают необходимость перехода от практики решения проблем по отдельности к методам комплексного решения вопросов в экономической и социальной областях.

6. В настоящем документе рассматриваются наблюдающиеся в регионе тенденции в деятельности по уменьшению опасности бедствий в свете многих потрясений, а также освещаются ключевые вопросы, касающиеся уделения повышенного внимания деятельности по уменьшению опасности бедствий в планировании развития. Предлагаются стратегические подходы к повышению устойчивости к бедствиям и направления будущей работы для рассмотрения Комитетом.

## **II. Последствия стихийных бедствий для всеохватного развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе**

7. Согласно данным *The Asia-Pacific Disaster Report 2012* («Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях 2012 года») проживающее в странах Азиатско-Тихоокеанского региона население становится все более уязвимым перед бедствиями. После 1970 года размеры наносимого в результате этого ущерба увеличились более чем в 16 раз, тогда как объем ВВП в регионе вырос лишь в 13 раз<sup>4</sup>.

8. С учетом масштабов экономики стран разрушительные последствия бедствий в малоимущих странах гораздо серьезнее, чем в развитых странах. Особенно уязвимы наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства. Согласно оценкам, сумма ущерба и потерь от циклона «Наргис» в Мьянме составила 20 процентов от ВВП. Ущерб от землетрясения и цунами на Самоа в 2009 году составил 20 процентов от ВВП этой страны и воспрепятствовал переходу этой страны из категории наименее развитых стран в категорию стран со средним уровнем доходов. Кроме того, в относительном выражении, в 2012 году Самоа больше всего в мире пострадала от циклона «Иван», поскольку нанесенный в результате этого бедствия ущерб составил 19,9 процента от ВВП страны<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (New York, 2012) pp. 10-12.

<sup>4</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction and Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Reducing Vulnerability and Exposure to Disasters: The Asia-Pacific Disaster Report 2012* (ST/ESCAP/2639).

<sup>5</sup> USAID, “Natural disasters in 2012”, *Cred Crunch*, No. 31 (March, 2013). Available from <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CredCrunch31.pdf>.

9. В условиях, когда происходят стихийные бедствия, а экономика буксует, под угрозой находится выделение ассигнований на социальные нужды. Именно малоимущие и обездоленные, прежде всего женщины, дети, престарелые и инвалиды, оказываются наиболее уязвимыми перед бедствиями и больше всего страдают от них. А поэтому нужно прилагать все усилия для защиты достигнутых в процессе развития завоеваний на благо беднейших и наименее социально защищенных слоев населения.

10. От бедствий страдают все слои населения, однако наибольший ущерб испытывают на себе владельцы предприятий малого бизнеса и неформальный сектор, обездоленные фермеры и малоимущие семьи, поскольку они не могут защитить себя от внезапных внешних потрясений. Особой опасности подвергаются предприятия малого и среднего бизнеса, поскольку одно лишь бедствие может уничтожить весь бизнес или основную его часть. В *The Asia-Pacific Disaster Report 2012* («Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях 2012 года») говорится, что в результате тайфуна «Кетсана» ущерб, нанесенный Лаосской Народно-Демократической Республике, составил 58 млн. долл. США, при этом половину этого ущерба понесли мелкие фермеры. Кроме того, на Филиппинах ущерб от этого тайфуна составил 4,3 млрд. долл. США, причем 90 процентов такого ущерба пришлось на малоимущие городские семейные хозяйства<sup>4</sup>. В Камбодже от того же тайфуна пострадали сельское хозяйство, животноводство и рыболовство, которые являются наиболее производительными секторами экономики этой страны и основным источником средств существования для мелких и обездоленных фермеров<sup>6</sup>. В Пакистане произошедшие в 2010 году сильные наводнения нанесли ущерб в размере 9,7 млрд. долл. США, причем 70 процентов от этого ущерба легло на плечи малоимущих семейных хозяйств и мелких и обездоленных фермеров<sup>4</sup>. В Таиланде малоимущие работники сельского хозяйства и временные рабочие, проживающие в бедных городских районах, серьезно пострадали в результате происшедших в 2011 году наводнений, при этом потери в заработной плате уязвимых слоев населения, которые не пользуются полноценной социальной защитой, составили, по крайней мере, 3,6 млрд. долл. США<sup>7</sup>.

11. Серьезные и происходящие одновременно бедствия и другие потрясения могут свести на нет усилия стран в области развития, что приведет к полному краху производства в результате полного истощения основного капитала, уменьшения базы налогов, увеличения суммы задолженности и снижения степени жизнеспособности населения. Малые страны, как правило, являются особенно уязвимыми в силу своей меньшей диверсифицированности и без того слабой экономики<sup>8</sup>.

12. Данные одного из исследований ЭСКАТО свидетельствуют о том, что бедствия могут весьма негативно сказаться на процессе достижения Целей развития тысячелетия. С потерей части ВВП тормозится процесс достижения целей, поскольку ассигнования, выделяемые на борьбу с нищетой, возможно, будут направляться на деятельность по восстановлению и реконструкции. Целый ряд крупных бедствий может оказать совокупное негативное влияние на экономику той или иной пострадавшей страны. К примеру, такие основные производительные сектора Пакистана, как сельское хозяйство и животноводство, на которые приходится 21 процент от ВВП, серьезно

---

<sup>6</sup> Cambodian National Committee for Disaster Management, “Cambodia post-Ketsana disaster needs assessment”, Report (Phnom Penh, 2010). Available from [www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/GFDRR\\_Cambodia\\_PDNA\\_2010\\_EN.pdf](http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/GFDRR_Cambodia_PDNA_2010_EN.pdf).

<sup>7</sup> World Bank, Government of Thailand, and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, *Thai Flood 2011: Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning* (Bangkok, World Bank, 2012).

<sup>8</sup> *Building Resilience to Natural Disasters and Economic Crises* (United Nations Publication, Sales No. E.13.II.F.3).

пострадали в результате ряда разрушительных бедствий, в том числе землетрясения в 2005 году, циклона в 2007 году и сильных наводнений в 2010 году и опять-таки в 2011 году. Поскольку 70 процентов населения прямо или косвенно зависят от сельского хозяйства, а многие из них находятся за чертой бедности, эти бедствия приводят к разрушительным последствиям для программ по искоренению нищеты, которые ориентируются на показатели достижения Целей развития тысячелетия, касающихся нищеты. Аналогичным образом, ущерб, нанесенный школам и другой инфраструктуре в результате землетрясений и наводнений, также сказался на достижении Целей развития тысячелетия, касающихся образования<sup>4</sup>.

13. На экономику стран негативное влияние оказывают не только стихийные бедствия, но и другие внешние потрясения, например финансовые кризисы, нестабильные и высокие цены на нефть и продовольствие, а также непостоянные показатели деятельности основных отраслей экономики. Бедствия могут весьма негативно сказаться на программах развития, поскольку финансовые ресурсы, предназначенные для экономического и социального развития необходимо будет направлять на оказание чрезвычайной помощи и материальной поддержки пострадавшему населению, а также на деятельность по восстановлению и реконструкции<sup>4</sup>.

### **III. Инвестирование в деятельность по уменьшению опасности бедствий**

14. За десятилетия после разрушительного цунами в Индийском океане и принятия Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин<sup>9</sup>, страны Азиатско-Тихоокеанского региона перешли к более эффективной модели уменьшения опасности бедствий и обеспечения готовности к ним. Практика простого реагирования на бедствия, то есть принятие мер в связи с бедствиями после того, как они произошли, в отсутствие сделанных до этого капитальных вложений в деятельность по уменьшению опасности бедствий и обеспечение готовности к ним, больше неприемлема. Рамочная программа служит стимулом и толчком к формированию научно обоснованных подходов к уменьшению опасности бедствий путем уделения этим вопросам первоочередного внимания в политике при соответствующем укреплении организационных основ. Вместе с тем в *The Asia-Pacific Disaster Report 2012* («Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях 2012 года») указывается на несоответствие между намерениями и фактическими действиями в рамках практических и местных мер, направленных на устранение основных связанных с риском причин<sup>4</sup>.

15. В целом страны региона в курсе того, что инвестирование в деятельность по уменьшению опасности бедствий и повышение устойчивости играет решающую роль в достижении целей устойчивого развития и что опасности бедствий следует учитывать в процессе планирования развития и национального бюджетирования. Только лишь в чуть более половины из них имеются системы по осуществлению деятельности по интеграции, и лишь чуть более одной трети сообщили о том, что на деятельность по уменьшению опасности и предотвращению бедствий выделены средства<sup>10</sup>. В частности, Бангладеш, Индонезию, Японию и Филиппины можно отметить в числе

<sup>9</sup> A/CONF.206/6 and Corr.1, chap. I, resolution 2.

<sup>10</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *From Shared Risk to Shared Value – The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* (Geneva, 2013).

стран, которые предприняли позитивные шаги в направлении уменьшения опасности. Такие меры способствовали снижению числа жертв среди людей и уменьшению ущерба от бедствий.

16. Вместе с тем много еще предстоит сделать для расширения и укрепления инвестиционной деятельности в рамках многосторонних программ развития, прежде всего в случае с инвестициями, которые прямо направляются на деятельность по уменьшению опасности. Еще только предстоит полностью понять, какой объем ресурсов необходим для учета деятельности по уменьшению опасности бедствий в различных связанных с опасностью и социально-экономических контекстах той или иной страны. Вместе с тем общепризнано, что уделение повышенного внимания деятельности по уменьшению опасности бедствий дает эффект лишь тогда, когда государственные капиталовложения стратегически дополняются разработкой программ по повышению устойчивости в важнейших секторах экономики.

17. Анализ затрат и результатов полезен для тех правительств, которые стремятся сопоставить экономически эффективные альтернативы прогнозируемых сценариев и инвестирования в развитие с прогнозируемыми сводными преимуществами интеграции деятельности по уменьшению опасности бедствий. К примеру, польза от прогнозов погоды окупает затраты, в среднем, в пропорции 5:1 или 10:1, причем в некоторых странах этот показатель еще выше<sup>11</sup>. Результаты такого анализа затрат и результатов помогают убедить правительства в необходимости инвестирования в комплексные мероприятия по борьбе с наводнениями вкуче с обеспечением готовности к циклонам, рациональном использовании прибрежных зон и программами по обеспечению продовольственной безопасности<sup>12</sup>. Кроме того, можно также проанализировать составляющие деятельности по повышению устойчивости и интегрировать их в социальные, производительные, инфраструктурные и смежные сектора в процессе планирования и развития.

18. Примерами анализа затрат и результатов применительно к деятельности по уменьшению опасности бедствий являются, в частности, следующие:

а) предполагается, что инвестиции, направленные на Фиджи в местную систему предупреждения о паводках в городе Навуа, согласно оценкам, помогут сэкономить 3,7-7,3 долл. США на каждый потраченный доллар;

б) программа планирования мангровых во Вьетнаме оказалась полезной для местных общин, проживающих в прибрежных районах, дав толчок к развитию ряда экономических видов деятельности, и укрепляя при этом экологическую устойчивость к бедствиям. В денежном выражении результаты анализа затрат и результатов свидетельствуют о немалой выгоде: отдача от капиталовложений составляет почти 55 долл. США на каждый потраченный доллар, исходя из экологической пользы;

в) если бы тогда, когда циклон «Сидр» обрушился на Бангладеш, у этой страны имелась современная система прогнозирования погоды, то

---

<sup>11</sup> World Bank, "Weather and climate services in Europe and Central Asia", Working Paper No. 151 (Washington D.C., World Bank, 2008).

<sup>12</sup> Bangladesh, Ministry of Food and Disaster Management, "Food security and disaster management programme of Bangladesh" (n.d.). Available from: [www.dmic.org.bd/dmin/?q=system/files/FS%26DMP\\_DG\\_DMB\\_paper.pdf](http://www.dmic.org.bd/dmin/?q=system/files/FS%26DMP_DG_DMB_paper.pdf) (accessed 2 September 2013).

благодаря прогнозам можно было бы выиграть дополнительно пять дней и с большей точностью определить районы риска, и выгоды в результате этого были бы приблизительно в 25 раз больше, чем стоимость системы в силу существенного снижения ущерба. Кроме того, удалось бы сократить число жертв и пострадавших<sup>13</sup>.

19. Региональная комплексная система раннего предупреждения о многих видах бедствий (РИМЕС), которую поддерживает ЭСКАТО, сулит аналогичные экономические выгоды в случае нечасто происходящих явлений на субрегиональном уровне. Этот проект доказал, что региональная коллективная система мониторинга цунами и гидрометеорологических опасностей и раннего оповещения потребуют от стран чуть более 20 процентов от общей стоимости этих систем, если бы они создавались странами в индивидуальном порядке<sup>14</sup>.

20. Инструмент анализа затрат и результатов требует количественного анализа выгод, некоторые из которых не поддаются количественной оценке, а поэтому его следует рассматривать в качестве составной части более широкой и качественной оценки. Сбор более качественных данных с помощью новаторских методов создания стандартов данных о систематических капиталовложениях и выгодах, а также усовершенствование деятельности по отслеживанию капиталовложений в интересах уменьшения опасности будет в немалой степени способствовать укреплению анализа затрат и результатов в интересах улучшения инвестиционного климата применительно к национальным правительствам и повышению заинтересованности международных доноров.

#### **IV. Стратегические подходы к уделению повышенного внимания деятельности по уменьшению опасности бедствий в той или иной стратегии развития**

21. В настоящем документе установлено, что стихийные бедствия связаны с немалыми последствиями для развития. Результаты исследований ЭСКАТО к тому же указывают на то, что страны Азиатско-Тихоокеанского региона начнут все чаще подвергаться более частым, масштабным и повторяющимся стихийным бедствиям, а также другим потрясениям. Такие явления указывают на наличие взаимосвязей между экономическими, социальными и экологическими факторами в процессе развития, а поэтому говорят о необходимости применения комплексных решений в рамках стратегии развития. Правительствам следует относиться к деятельности по уменьшению опасности бедствий не как к отдельному, одноразовому мероприятию, а как к части всеохватной стратегии, направленной на повышение устойчивости к потрясениям путем уделения повышенного внимания деятельности по уменьшению опасности бедствий в планах развития, программах по уменьшению масштабов нищеты и национального бюджета.

22. Важно воспитать культуру применения оценки опасности бедствий, которая является составной частью аналитической работы и принятия решений на всех уровнях управления и во всех секторах для того, чтобы

<sup>13</sup> Thomas J. Teisberg and Rodney F. Weiher, "Background paper on assessment of the economics of early warning systems for disaster risk reduction", submitted to the World Bank Group, Global Facility on Disaster Risk Reduction (2009). Available from [www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/New%20Folder/Teisberg\\_EWS.pdf](http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/New%20Folder/Teisberg_EWS.pdf).

<sup>14</sup> A.R. Subbiah and others, "Socio-economic benefits of early warning systems", (2010, unpublished).

практика проведения анализа опасности бедствий превратилась в еще один систематически используемый инструмент принятия решений, который аналогичен инструменту, связанному с проведением экологической экспертизы, анализом затрат и результатов и оценкой социальных последствий.

23. Возможно, к процессу уделения повышенного внимания и мерам по уменьшению опасности бедствий необходимо подходить постепенно на основе планирования и финансирования инстанций во всех секторах среднесрочных и долгосрочных стратегий социально-экономического развития на всех уровнях управления и в соответствующих министерствах. Возможно было бы целесообразнее стремиться к развертыванию поступательного и повторяющегося процесса уменьшения опасности бедствий с учетом сложившихся в странах условий, специфических потребностей и возможностей. В зависимости от сложившихся в стране условий и подверженности опасностям, правительствам необходимо определить ключевые сектора, в которых деятельности по уменьшению опасности бедствий должно уделяться первоочередное внимание. В каждом из этих секторов необходимо четко наметить меры в контексте капиталовложений, учреждений и льгот. Некоторые из этих важнейших секторов, играющих решающую роль в интервенции, рассматриваются в нижеследующих разделах.

#### **A. Повышение экономической устойчивости к бедствиям**

24. Всеобъемлющая рамочная программа должна интегрироваться в макроэкономические рамки страны. Она должны включать как годовые бюджеты, так и долгосрочные планы государственных инвестиций, особенно, когда та или иная страна весьма уязвима в плане частых стихийных бедствий. Макроэкономическая сторона деятельности по предупреждению бедствий и устранению их последствий имеет два аспекта. Первый касается вариантов политики, связанных с управлением рисками, обусловленными бедствиями, в период, предшествующий бедствию. Второй аспект касается оказания чрезвычайной помощи и восстановления, чтобы вернуть экономику на долгосрочный путь развития, которым она следовала до наступления бедствия, с наименьшими последствиями для экономики.

25. *Управление рисками стихийных бедствий до их наступления.* В идеальном случае рамки макроэкономической политики, нацеленной на долгосрочные инвестиции в уменьшение опасности бедствий, должны включать четыре конкретных компонента: выявление рисков; уменьшение рисков; готовность к рискам; и меры финансовой защиты. Первый компонент касается выявления рисков и факторов социальной уязвимости. Важно отметить, что риск имеет структурные и социальные аспекты и что необходимо выявлять как одни, так и другие. Эмпирические исследования указывают на то, что общество, которое выделяет достаточные ассигнования для систем социальной защиты, гораздо лучше подготовлено к решению проблем, связанных со стихийными бедствиями, чем общества, которые такие ассигнования не предусматривают. Второй компонент касается уменьшения рисков, что включает, в частности, реформирование нормативно-правовой базы и проведение институциональных реформ, таких, как перестройка землепользования, усиление строительных кодексов, инвестиции в реконструкцию существующих зданий и инвестиции в строительство плотин в районах, подверженных бедствиям. Третий компонент касается готовности к рискам, что включает начальные инвестиции в системы раннего предупреждения, планирование действий в чрезвычайных ситуациях и разъяснение широкой общественности мер по

предотвращению рисков. Четвертый компонент касается финансовой готовности. Он имеет два различных аспекта, а именно: самострахование и передача рисков.

26. *Меры по устранению последствий бедствий.* Столкнувшись со стихийным бедствием, правительства могут использовать резервы или стараться получить новые финансовые средства, или же начинать осуществление программы макроэкономической корректировки. Некоторые страны смогут использовать резервы или же смогут покрывать расходы за счет средств текущих бюджетов. Они могут также заключить с кредитными учреждениями соглашения о предоставлении кредитных линий в случае чрезвычайной ситуации, что позволит им осуществлять заимствования в случае бедствия. У страны с низким доходом должна быть возможность получения льготной помощи или субсидий со стороны международных доноров. Кроме того, они могут рассчитывать на увеличение объема денежных средств, переводимых лицами, работающими за рубежом, своим семьям, оказавшимся в бедственном положении.

27. В принципе правительство может также увеличить объем коммерческих заимствований, однако это может оказаться проблематичным. Даже для стран, имеющих доступ к международным рынкам капитала, иностранное заимствование может оказаться весьма дорогостоящим, особенно после бедствия. В таком случае им приходится осуществлять корректировку, пересматривая налогово-финансовую политику, например, перенаправляя средства с запланированных проектов, сокращая необязательные расходы или повышая налоги на лиц с высоким уровнем дохода. Выбор этих мер зависит от состояния экономики на данный момент; если экономика перегрета и есть опасность инфляции, правительство может решить ввести временный налог на граждан с высоким доходом в виде налога на восстановление.

28. *Денежная политика после стихийного бедствия сопряжена с классической дилеммой.* Как использовать одну и ту же политику для достижения двух конкурирующих между собой целей, а именно поддержания стабильности цен, с одной стороны, и восстановления уровней производства и занятости, которые были до стихийного бедствия, с другой. Некоторые органы, разрабатывающие политику, отдают предпочтение стабильности цен и поэтому ограничивают количество денег, находящихся в обращении, но это может ухудшить ситуацию с безработицей и бедностью. На самом же деле экономика многих стран функционирует с уровнями производства, намного ниже оптимальных, поэтому опасения относительно инфляции могут быть необоснованными.

29. Как рекомендовалось в тематическом исследовании, подготовленном ЭСКАТО для шестьдесят девятой сессии Комиссии, когда происходят бедствия, разумнее не следовать машинально пруденциальным нормам макроэкономической стабилизации. Вместо этого главная цель должна заключаться в том, чтобы остановить распространение воздействия бедствия на реальную экономику, на рынки труда и, прежде всего, на самые бедные и наиболее уязвимые слои населения<sup>8</sup>. Кроме того, даже в «хорошие времена» нет какого-либо единого порога стабильности для каждой макроэкономической переменной – для роста, инфляции, бюджетного дефицита, дефицита счета текущих операций или уровня государственной задолженности. Скорее существует континуум пороговых значений для различных сочетаний этих основных переменных величин. Развивающимся странам следует поэтому избегать чересчур машинального толкования макроэкономического благоразумия. Поддерживая краткосрочную стабильность, им следует руководствоваться целями долгосрочного развития

и уменьшения бедности. Для этого необходим баланс между долгосрочным развитием и краткосрочной макростабильностью.

30. *Сбалансирование расходов до стихийного бедствия и расходов после бедствия.* Хотя понятно, что предупреждение лучше, чем устранение последствий, на практике есть множество факторов, которые препятствуют применению этого подхода. Страны могут не считать уменьшение опасности эффективным видом инвестиций. Именно так обстоит дело, когда последствия бедствий относительно невелики и их можно легко преодолеть, но могут возникать и ситуации «моральных угроз». Страны с низким доходом могут посчитать ненужным инвестировать значительные средства в предупреждение бедствий, если они считают, что внешняя помощь после бедствий всегда им будет оказана. Одним из наибольших препятствий является трудность сопоставления непосредственных и реальных затрат на предупреждение с потенциальными затратами на восстановление и реконструкцию. Определить оптимальный баланс между инвестициями в уменьшении опасности бедствий и инвестициями в восстановление и реконструкцию непросто. Поэтому широкое участие заинтересованных сторон в национальных процессах планирования и составления бюджета способствует определению государственных приоритетов в сфере уменьшения опасности бедствий.

31. Страны с высокой степенью подверженности бедствиям уделяют больше внимания уменьшению опасности бедствий, чтобы уменьшить расходы на оказание чрезвычайной помощи и восстановление в период после бедствия. Например, в Японии предусматриваются бюджетные ассигнования на четыре общих категории деятельности по уменьшению опасности и восстановлению, а именно: на научно-технические исследования, на предупреждение бедствий и обеспечение готовности к ним, на рациональное использование национальных земельных ресурсов и на восстановление и реконструкцию после бедствий. В среднем в период с 1995 по 2004 год правительство выделяло ежегодно на эти цели 50 млрд. долл. США, или 5 процентов от общего объема средств национального бюджета, 75 процентов из которых направлялись на уменьшение последствий бедствий и на обеспечение готовности к бедствиям<sup>8</sup>. Филиппины также уделяли первостепенное внимание уменьшению опасности бедствий. В среднем в период с 2009 по 2011 год 69 процентов средств годового бюджета правительства для уменьшения опасности бедствий выделялось на проекты и программы, снижающие уязвимость населения и материальных средств. Эти программы и проекты включали проекты, связанные с борьбой с наводнениями, с обеспечением рационального лесопользования, с охраной почв и с рациональным использованием водных ресурсов водосборных бассейнов. Для сравнения следует отметить, что только 27 процентов бюджетных средств направлялось на устранение последствий бедствий и восстановление. Аналогичные тенденции наблюдаются в Индонезии и в Бангладеш, где уменьшению опасности бедствий уделяется первоочередное внимание. Ряд стран Азиатско-Тихоокеанского региона ввиду этого переносят акцент с устранения последствий бедствий на уменьшение опасности бедствий.

## **В. Инвестиции в устойчивую ключевую инфраструктуру**

32. Даже объекты инфраструктуры, хорошо спроектированные, построенные и эксплуатируемые, не всегда могут выдержать крупные стихийные бедствия. Ввиду этого правительствам необходимо определить ключевые инфраструктурные объекты, которые должны обладать большим запасом прочности, чтобы противостоять негативному воздействию будущих

бедствий. Правительствам следует задуматься над созданием устойчивой ключевой инфраструктуры, которая включала бы не только физическую инфраструктуру, под которой подразумеваются здания или физические сетевые структуры, но и вспомогательные институты и связанные с этим стратегии и нормы.

33. Бедствия часто нарушают энергоснабжение населенных пунктов и телекоммуникации и причиняют значительный ущерб транспортной инфраструктуре и системам удаления сточных вод и водоснабжения. Как правило, из объектов социальной инфраструктуры наибольший ущерб причиняется жилью, школам и больницам. Энергоснабжение, водоснабжение и удаление сточных вод, связь и транспорт являются ключевыми системами жизнеобеспечения и должны восстанавливаться в течение нескольких часов после бедствия для поддержки операций по оказанию неотложной помощи.

34. В рамках политики, направленной на повышение устойчивости инфраструктуры в предшествующий бедствию период, следует учитывать выявление и оценку рисков, уменьшение рисков и управление рисками с точки зрения уменьшения последствий и защиты инфраструктуры. Потенциальные опасности и связанные риски следует учитывать при проектировании инфраструктуры для обеспечения ее соответствия стандартам безопасности для уменьшения опасности бедствий. Все существующие ключевые объекты инфраструктуры должны быть в максимально возможной степени реконструированы для уменьшения негативных последствий будущих бедствий. Следует установить строгие нормы для объектов инфраструктуры, с тем чтобы они могли противостоять ударам стихии, наряду с обеспечением резервных систем и недопущением привнесения новых рисков.

35. Интегрирование мер по уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости инфраструктуры требует значительных инвестиций. Внедрение более высоких стандартов проектирования и эксплуатации для объектов ключевой инфраструктуры позволяет улучшить эксплуатационные свойства и срок службы дорогостоящих объектов инфраструктуры.

36. Помимо того, что многосторонние банки развития служат источником финансирования для деятельности по восстановлению и реконструкции, они должны оказывать поддержку усилиям правительств по повышению устойчивости инфраструктуры. Другим потенциальным источником финансирования мог бы стать частный сектор через механизм партнерства государственного и частного секторов в целях развития инфраструктуры. В ответ на глобальные финансово-экономические кризисы ряд стран Азиатско-Тихоокеанского региона приняли масштабные планы и стратегии экономического стимулирования, которые включают инвестиции в крупные инфраструктурные проекты, учитывающие опасность бедствий. Например, общие инвестиции Вьетнама, Индии, Индонезии, Китая, Малайзии, Республики Корея, Таиланда и Японии в инфраструктурные компоненты составили 365 млн. долл. США, или 41 процент от суммы, предназначенной для пакетов мер по налогово-бюджетному стимулированию<sup>8</sup>.

37. Для создания устойчивой ключевой инфраструктуры нужна координация действий многих секторов и многих уровней управления. Поскольку различные виды инфраструктуры становятся все более взаимозависимыми, отказ одной системы может серьезно сказаться на других системах. В таких усилиях следует уделять внимание не только физической инфраструктуре, но и связанным с этим стратегиям, директивам и подзаконным актам.

## С. Повышение устойчивости общин

38. Бедные слои населения наиболее подвержены бедствиям, так как у них почти нет возможности обезопасить себя в период кризиса и так как они, как правило, проживают в опасных районах, например, в районах пролегания линий разлома, подверженных землетрясениям, в зонах затопления или в прибрежных районах. Бедствия ввергают это население, и без этого находящееся в невыгодном положении в результате социальных и экономических дисбалансов, в порочный круг нищеты и хронических лишений, от которых страдают одно поколение за другим. Среди бедного населения наиболее уязвимы в плане бедствий «социально изолированные» индивидуумы – лица, которые находятся за рамками многих социальных уз и связей. Среди таких людей много пожилых лиц, представителей этнических меньшинств и лиц с инвалидностью или лиц, живущих с ВИЧ и СПИДом. Эти группы населения имеют более ограниченный доступ к системам социальной защиты и меньше вспомогательных групп, к которым они могут обратиться за поддержкой.

39. Лица, затронутые бедствием, стараются выйти из бедственного положения за счет максимального использования своих экономических, социальных и природных ресурсов. Иногда они вынуждены идти на деструктивные меры, ввергающие их в порочный круг нищеты. Эти меры могут включать продажу скота или сельскохозяйственного инвентаря, заимствование средств под большие проценты, сокращение потребления продовольствия, отказ от медицинского лечения, отзыв детей из школы или чрезмерную эксплуатацию природных ресурсов. Все эти меры могут способствовать увековечиванию бедности и уменьшению уровня благосостояния будущих поколений.

40. С другой стороны, более устойчивые группы или домашние хозяйства могут применять «недеструктивные» стратегии, которые не ставят под угрозу источники средств для их будущего существования. Они могут использовать свои сбережения, могут продать имущество, без которого можно обойтись, или перейти на менее дорогие продукты питания. Они могут также найти дополнительную работу либо по месту жительства, либо мигрировав в ближайшие города. Помимо этого, они могут положиться на круг своих родственников или на систему социальной солидарности для получения продовольствия или неофициальных кредитов, или же стать участниками программ взаимного обмена услугами.

41. Правительствам следует различными способами поддерживать эти формы повышения устойчивости общин. Одним из таких важных способов является укрепление систем социальной защиты, в том числе с помощью пенсий по возрасту и инвалидности, пособий по безработице, пособий в связи с беременностью и родами и пособий на ребенка, а также путем предоставления всеобщего доступа к основным медицинским услугам. Базовый уровень социальной защиты позволяет смягчить негативное воздействие и должен быть обеспечен до удара стихии. Системы социальной защиты, которые задействуются в период бедствий, должны опираться на существующие механизмы и предусматривать гибкие системы финансирования, применение которые можно было бы расширить в случае эпизодических потрясений.

42. Устойчивость общины и эффективное реагирование на бедствия требуют быстрого распространения информации среди населения, правительств и других действующих лиц, участвующих в предупреждении стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Такой обмен

информацией возможен благодаря целому ряду технологий, включая, среди прочего, печать, радио, телевидение и Интернет, а также мобильные и смарт-телефоны. Помимо эффективной системы раннего предупреждения общины должны быть готовы реагировать на бедствия, которые происходят без предупреждения, такие, как внезапные наводнения или землетрясения.

43. Органы местного самоуправления играют решающую роль в этих усилиях, особенно в подготовке к более частым бедствиям и в реагировании на них. Они могут оказывать поддержку мерам, принимаемым общинами, и привлекать уязвимые группы населения к процессу принятия решений и помогать им в усилиях по повышению устойчивости к бедствиям. Важным вкладом в повышение устойчивости общин является эффективная децентрализация, которая может улучшить предоставление основных коммунальных услуг. Однако децентрализация эффективна лишь в том случае, когда органы местного самоуправления подотчетны и транспарентны и располагают ресурсным потенциалом, например достаточным числом подготовленного персонала. В случае же отсутствия этих факторов децентрализация может привести к измождению и извлечению неоправданной выгоды местной элитой. Ввиду этого правительства должны поддерживать усилия, способствующие эффективной децентрализации.

#### **D. Защита жизненно важных экосистем**

44. Природные экосистемы имеют важное значение для уменьшения опасности бедствий и их последствий, так как они являются естественными барьерами, особенно против бурь и наводнений, а также являются важными механизмами преодоления последствий бедствий, особенно для малоимущих слоев населения. Прибрежные водно-болотные районы и коралловые рифы защищают прибрежные общины от бурь и штормового нагона волны, а леса и водно-болотистые угодья служат накопителями влаги при наводнениях. И наоборот, изменение или блокирование естественных водных путей и пойм повышает опасность бедствий, препятствуя естественному стоку воды во время наводнения. И наконец, природные экосистемы и ресурсы имеют важнейшее значение в том, что касается последствий медленно наступающих бедствий, таких, как засуха.

45. Природные системы обладают большой способностью противостоять воздействию негативных факторов, но, когда достигается критическая точка, может неожиданно происходить коллапс с переходом природной системы в другое состояние, что чревато катастрофическими последствиями для многих других секторов. Тенденции к росту потребления и производства в условиях увеличения численности населения и крупномасштабной урбанизации угрожают природным экосистемам в Азиатско-Тихоокеанском регионе и тем услугам, которые они предоставляют. Спрос на природные ресурсы для производства товаров и услуг превысил способность окружающей среды восстанавливать эти ресурсы, и этот дефицит имеет значительные экономические, социальные и экологические последствия<sup>15</sup>.

46. Последствия изменения климата, вероятно, усугубят воздействие этих негативных факторов. Они могут способствовать дальнейшей деградации земельных ресурсов, существенно изменить природные экосистемы, ограничивать наличие водных ресурсов и вызывать более частые и катастрофические стихийные бедствия. Страны уже ощущают на себе

<sup>15</sup> Asian Development Bank and World Wide Fund For Nature (2012). *Ecological Footprint and Investment in Natural Capital in Asia and the Pacific*. Размещено на сайте [www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/ecological-footprint-asia-pacific.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/ecological-footprint-asia-pacific.pdf).

последствия изменения климата, и население в ряде развивающихся стран считает, что эти последствия негативно влияют на их жизнь вследствие увеличения числа стихийных бедствий и роста цен на предметы первой необходимости, например на продовольствие и топливо<sup>16</sup>.

47. Накладывающиеся друг на друга угрозы имеют серьезные последствия для развития и могут, если их не устранить, свести на нет многие успехи, достигнутые в процессе развития за последние несколько десятилетий. Многие государства-члены не только пытаются сократить свое потребление ресурсов и уменьшить негативное воздействие накладывающихся друг на друга угроз на окружающую среду, но и признают, что некоторые изменения неизбежны, и поэтому стараются адаптироваться к ним<sup>17</sup>.

#### **Е. Данные как непереносимое условие включения мер по повышению устойчивости в различные направления деятельности**

48. Среди серьезных задач, связанных с осуществлением Хиогской рамочной программы действий и переходом к повестке дня на период после 2015 года, является задача подкрепления «устойчивости» более надежными фактическими данными. Отсутствие таких данных ограничивает возможность осуществлять планы инвестиций в целях развития, чувствительные к рискам. Отставание в разработке надежных показателей сдерживает перевод стратегических обязательств в плоскость поддающихся измерению и монетизированных инвестиций, а также подрывает процесс отслеживания прогресса и ожидаемых выгод, вследствие чего усилия по уменьшению рисков носят в основном произвольный и качественный характер и ориентированы на процесс.

49. Систематическое управление данными крайне необходимо для обеспечения разработки политики на основе фактических данных, для формулирования стратегий развития с учетом опасности бедствий и для осуществления соответствующих инвестиций. Для этого необходимо, чтобы уменьшение опасности бедствий включалось в национальные статистические данные для содействия обеспечению более регулярных и предсказуемых процессов оценки рисков, планирования, инвестиций и отслеживания и оценки прогресса. Показатели, надежные данные и правильная методология должны внедряться в соответствующих секторах развития, с тем чтобы можно было производить учет совокупных выгод устранения основных факторов риска.

50. Необходимо повышать на национальном и региональном уровнях качество данных о стихийных бедствиях, чтобы способствовать разработке политики на основе фактических данных для повышения устойчивости к бедствиям. Это предполагает наличие основного набора данных о бедствиях и повышение способности стран осуществлять сбор и обработку данных о бедствиях с помощью общего подхода. Такие данные должны быть дезагрегированы по возрасту и полу, с тем чтобы правительства могли оказывать адресную помощь наиболее уязвимым и маргинализированным группам населения.

51. В то же время нужен региональный основной набор статистических данных о бедствиях для создания общей базы данных по странам и

---

<sup>16</sup> BBC Media Action, Climate Asia: data portal (London). Размещено на сайте [www.bbc.co.uk/mediaaction/climateasiadataportal/dataportal](http://www.bbc.co.uk/mediaaction/climateasiadataportal/dataportal).

<sup>17</sup> Документ E/ESCAP/CDR(3)/2 содержит более детальное обсуждение этих вопросов, а также некоторые примеры мер, которые принимаются странами региона в связи с существующими угрозами, и информацию о том, что еще необходимо сделать.

проведения регионального анализа или, в других случаях, трансграничного анализа рисков по конкретным районам, таким как речные бассейны или климатические зоны.

52. ЭСКАТО при поддержке Университета Тохоку организовала совещание по повышению качества данных о бедствиях с целью повышения устойчивости к бедствиям в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В совещании, которое состоялось в Сендае, Япония, в октябре, приняли участие представители национальных учреждений по предупреждению бедствий и ликвидации их последствий, представители национальных статистических бюро из ряда азиатских стран, а также представители нескольких международных организаций. На основе данных о прогрессе, достигнутом на страновом уровне, и об инициативах различных учреждений, участники совещания одобрили план действий, включающий следующее: разработку основного набора статистических данных о бедствиях; и составление программы, включающей технические целевые показатели и задачи в области информационно-пропагандистской деятельности. Было предложено, чтобы результаты выполнения плана действий были представлены в качестве существенного вклада в работу шестой Азиатской конференции министров по уменьшению опасности бедствий, которая должна состояться в Бангкоке 23–26 июня 2014 года, и в работу третьей Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, которая должна состояться в Сендае, Япония, в марте 2015 года.

## V. Устранение общих рисков

### A. Повышение трансграничной устойчивости к бедствиям

53. Расширение регионального сотрудничества является важным компонентом повышения устойчивости, так как страны все чаще имеют дело с бедствиями и другими потрясениями, которые имеют трансграничные последствия. Ввиду этого крайне необходимо располагать взаимоподкрепляющей стратегией повышения устойчивости и обмена извлеченными уроками, практическими знаниями и опытом между странами и субрегионами. Некоторые механизмы регионального сотрудничества в связи с бедствиями в Азиатско-Тихоокеанском регионе указываются ниже:

а) *Региональное объединение ресурсов и систем для эффективного мониторинга и раннего предупреждения.* Системы раннего предупреждения опираются на четыре взаимосвязанных элемента: знание рисков; службы мониторинга и предупреждения; распространение информации и коммуникация; и потенциал для реагирования на бедствия. Все эти элементы одинаково важны; отказ одного из них приведет к коллапсу всей системы. Все эти четыре элемента сейчас испытывают на себе положительное воздействие прогресса в сфере технологий и связи, что делает возможными формы сотрудничества, предполагающие активное участие населения и выходящие за рамки географических границ. Совместное использование ресурсов позволяет также уменьшить расходы. Согласно результатам одного исследования, если бы каждая отдельная страна создавала свою собственную систему раннего предупреждения о цунами в Индийском океане, расходы на это составили бы около 50 млн. долл. США плюс дополнительные расходы в размере от 5 до 10 млн. долл. США в год на эксплуатацию этой системы. В то же время в случае коллективной системы расходы на эксплуатацию составили бы не более 1,5 млн. долл. США. Кроме того, в эти механизмы можно было бы включить предупреждение о гидрометеорологических опасностях, для чего понадобились бы дополнительные инвестиции в размере 1 млн. долл. США в год<sup>14</sup>. Примером

такой коллективной системы может служить Региональная комплексная система раннего предупреждения о многих видах бедствий (РИМЕС), которая была создана при поддержке Целевого фонда многосторонних доноров ЭСКАТО для обеспечения готовности к цунами, бедствиям и изменению климата в странах Индийского океана и Юго-Восточной Азии;

b) *Готовность к бедствиям.* Страны могут также договариваться о действиях в случае бедствия. Например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) учредила Координационный центр АСЕАН по оказанию гуманитарной помощи в целях ликвидации последствий бедствий. Этот механизм включает, среди прочего, разработку стандартных оперативных процедур для координации государствами-членами оказания чрезвычайной помощи в связи с бедствием и принятия чрезвычайных мер. Точно также, Бангладеш в сотрудничестве с Центром по борьбе с бедствиями Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК), мандат которого предусматривает предоставление услуг восьми странам – членам СААРК, добилась существенного прогресса в разработке плана действий по предупреждению бедствий и ликвидации их последствий. Страны Тихоокеанского субрегиона договорились разработать региональную стратегию уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата на совещании, которое было организовано в Нади, Фиджи, 8–11 июля 2013 года и которое было посвящено теме «Повышение устойчивости: комплексный региональный подход к уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата в Тихоокеанском субрегионе»;

c) *Региональное объединение ресурсов для устранения рисков.* Одним из эффективных подходов к борьбе с бедствиями, в частности с бедствиями, имеющими трансграничные последствия, является подход, основанный на региональном сотрудничестве и объединении ресурсов для финансирования деятельности по устранению рисков. Опираясь на опыт стран Карибского региона, тихоокеанские островные страны приступили к реализации на экспериментальной основе региональной инициативы по созданию страховых объединений;

d) *Объединение региональных совместных механизмов и инициатив.* ЭСКАТО может служить мостом, соединяющим региональные совместные механизмы, располагающие аналогичными экспертными знаниями и имеющие аналогичные мандаты. Например, Комитет по тайфунам ВМО/ЭСКАТО и Группа ВМО/ЭСКАТО по тропическим циклонам занимаются проблемами тропических циклонов в разных субрегионах;

e) *Обеспечение взаимодействия региональных инициатив.* ЭСКАТО может служить региональной платформой для обмена передовыми практическими методами и опытом в вопросах обеспечения устойчивости к стихийным бедствиям и экономическим кризисам посредством применения регионального подхода между членами АСЕАН и СААРК, а также в отношениях с другими региональными организациями, такими как Региональная программа по окружающей среде для южной части Тихого океана или Южнотихоокеанская комиссия по прикладным наукам о Земле. Азиатско-тихоокеанский региональный координационный механизм под председательством Исполнительного секретаря ЭСКАТО мог бы предоставить региональным инициативам дополнительные ценные экспертные знания и обеспечить синергию в процессе их осуществления;

f) *Обмен знаниями.* ЭСКАТО могла бы служить региональной платформой для следующего:

- i) реализации концепции «устойчивости» с тем, чтобы она могла учитываться в стратегиях развития;
- ii) распространения информации о стратегиях государств-членов по учету взаимосвязей между социальной защитой, уменьшением опасности бедствий и адаптацией к изменению климата и стратегиями долгосрочного развития и сокращения масштабов бедности;
- iii) учета аспектов устойчивости к бедствиями в стратегиях развития путем использования уникального доступа секретариата к органам государств-членов по планированию развития;
- iv) содействия формированию государственно-частного партнерства по вопросам обеспечения устойчивости к бедствиям, призванного укреплять цепочки поставок и торговлю;
- v) разработки региональных справочных материалов, принципов или стандартов для повышения качества данных о бедствиях, совершенствования практических методов оценки рисков, повышения готовности к принятию мер реагирования и энергичному восстановлению.

## **В. Формирование государственно-частных партнерств в сфере уменьшения опасности бедствий**

54. Данные, полученные по итогам недавно проведенных оценок ущерба и потерь, свидетельствуют о том, что обрабатывающий сектор экономики, как правило, сильно страдает и испытывает серьезные сбои, когда в результате бедствий причиняется ущерб производственным фондам и основным средствам. Эти последствия могут усиливаться из-за повреждения критически важных объектов инфраструктуры и нарушения других процессов, необходимых для продолжения производства.

55. С учетом существенных последствий для частного сектора, а значит и для национальной экономики, существует насущная потребность учета аспектов уменьшения опасности бедствий в частном секторе. Хотя частный сектор должен играть значительную роль в деятельности по уменьшению опасности бедствий, он, как правило, чрезмерно полагается на систему поддержки и обеспечения благоприятных условий, созданную правительством<sup>18</sup>. Ожидается, что правительство берет на себя всю ответственность за мобилизацию финансовых и материальных ресурсов для управления рисками, связанными с бедствиями, и за обеспечение государственной поддержки для ликвидации последствий бедствий. Существование такого неверного представления препятствует усилиям по налаживанию хороших партнерских отношений между государственным и частным секторами.

56. Правительства играют важную роль в побуждении частного сектора к учету аспектов уменьшения опасности бедствий в его деятельности. Стратегические рамки по улучшению управления рисками, связанными с бедствиями, в частном секторе могли бы включать усилия по стимулированию разработки планов обеспечения бесперебойной деятельности и налоговых льгот в рамках стратегий управления рисками и содействия созданию доступных планов страхования, включая услуги и

<sup>18</sup> United Nations International Strategy for Disaster Reduction, *The Development of a Public Partnership Framework and Action Plan for Disaster Risk Reduction in Asia* (Bangkok, 2009).

продукты в сфере микрострахования, прежде всего для уязвимых групп в цепочках поставок, таких как малые и средние предприятия и мелкие фермеры. С другой стороны, следует также поручить частному сектору обеспечить, чтобы его инвестиции в большей степени учитывали риски, связанные с бедствиями. Это должно проявляться в повышении его собственной устойчивости к рискам и обеспечении того, чтобы предприятия частного сектора способствовали снижению риска для общества, а не созданию или повышению такого риска.

### **С. Создание устойчивых цепочек поставок**

57. Аспекты уменьшения опасности бедствий следует также учитывать в цепочках поставок, так как товары и услуги все чаще предоставляются с помощью сложных глобальных цепочек производства и распределения. Растущая региональная интеграция и взаимосвязь в Азиатско-Тихоокеанском регионе, несомненно, содействует повышению эффективности, но в то же время из-за этого страны становятся в большей степени подверженными внешним потрясениям из-за сбоев в той или иной части цепочки. Такой сбой может быть вызван стихийным бедствием или внезапными изменениями спроса, обусловленными экономическим спадом или рецессией. В таких случаях особенно подвержены риску малые и средние предприятия, а также предприятия, которые зависят от вводимых ресурсов или промежуточных товаров, поступающих из одного источника.

58. Фирмы в развивающихся странах, как правило, не предусматривают в своей деятельности резервные запасы на случай бедствий небольшой вероятности, но с серьезными последствиями, и для восстановления после них. Для обеспечения устойчивости цепочек поставок необходимы оптимальные стратегии. Они могут предусматривать доступ к квалифицированным работникам и средствам для улучшения оценки рисков, пространственную диверсификацию производства и снабжения, обеспечение наличия резервных систем и способность передачи риска посредством механизмов страхования.

59. Необходимо содействовать созданию надежной системы управления процессом обеспечения бесперебойной деятельности на основе имеющих глобальное значение основных звеньев цепочки. В связи с этим необходимо ввести в действие механизмы, позволяющие транснациональным корпорациям повышать устойчивость цепочек поставок путем инвестирования в укрепление положения их более мелких деловых партнеров.

60. Аспекты уменьшения опасности бедствий следует также учитывать в стратегических рамках правительств по созданию устойчивых цепочек поставок. Некоторые ключевые цели должны включать обеспечение правительствам возможности для совершенствования систем информации о рисках и моделирования рисков, а также для субсидирования частного страхования.

### **Д. Укрепление системы мониторинга рисков и раннего предупреждения**

61. Целевой фонд содействовал созданию объединенной региональной системы раннего предупреждения, состоящей из сети взаимодействующих центров, связанных с субрегиональными и региональными центрами.

62. Целевой фонд помог расширить возможности для раннего предупреждения и усовершенствовать климатические прикладные системы в

16 государствах-членах. Одним из региональных механизмов, которому Целевой фонд оказывал поддержку, является Система предупреждения о цунами в Индийском океане и смягчения их последствий (стандартные рабочие процедуры (СРП)) для предупреждения о цунами и реагирования на чрезвычайные ситуации, благодаря которой, как предполагается, в течение следующих 100 лет будет спасено ежегодно в среднем 1000 жизней. Фонд оказал также поддержку нескольким государствам-членам в таких областях, как оценка риска цунами, картирование прибрежной зоны опасности и разработка СРП<sup>19</sup>.

63. Полезность РИМЕС, межправительственной организации, созданной при поддержке Целевого фонда, была подтверждена на первой Конференции министров стран – участниц Региональной комплексной системы раннего предупреждения о многих видах бедствий (РИМЕС), состоявшейся 21 июня 2012 года в Нью-Дели. На этой Конференции 21 страна пообещала укреплять региональную систему раннего предупреждения о бедствиях.

## **VI. Региональное сотрудничество в деле учета вопросов уменьшения опасности бедствий**

64. В следующем разделе приводится общий обзор крупных региональных совместных мероприятий и инициатив в Азиатско-Тихоокеанском регионе в сфере уменьшения опасности бедствий и уделяется особое внимание инициативам секретариата по поддержке государств-членов в период после второй сессии Комитета по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в 2011 году.

### **A. Повышение уровня региональных знаний о повышении устойчивости**

65. Тематическое исследование для шестьдесят девятой сессии Комиссии посвящено повышению устойчивости к стихийным бедствиям и крупным экономическим кризисам. В исследовании содержится информация о накопленном опыте и передовых практических методах, а также рекомендации в отношении политики в контексте стратегий устойчивого развития для защиты региона от многочисленных потрясений<sup>8</sup>.

66. На своей шестьдесят девятой сессии Комиссия приняла резолюцию 69/12 об укреплении регионального сотрудничества в целях повышения устойчивости к бедствиям в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В этой резолюции она просила Исполнительного секретаря ЭСКАТО содействовать реализации итогов Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, касающихся уменьшения опасности бедствий в регионе; предоставить государствам – членам и ассоциированным членам Комиссии платформу для формирования твердой региональной позиции в поддержку включения вопросов уменьшения опасности бедствий в повестку дня в области развития на период после 2015 года; и улучшать обмен знаниями в регионе и, в частности, наращивать потенциал государств-членов в области разработки и осуществления стратегий и политики, учитывающих вопросы уменьшения опасности бедствий в рамках всех секторов и на всех уровнях правительств.

67. С целью предоставления государствам-членам информации о вариантах политики для того, чтобы лучше учитывать аспекты уменьшения опасности

<sup>19</sup> Подробная информация об этих мероприятиях приводится в документе E/ESCAP/CDR(3)/3.

бедствий в стратегиях развития, ЭСКАТО опубликовала также совместно с МСУОП «Азиатско-тихоокеанский доклад о бедствиях, 2012 год». В докладе содержится сосредоточенный на регионе анализ и рекомендации в отношении политики для решения двуединых проблем, связанных с уязвимостью и подверженностью бедствиям, в общем контексте развития<sup>4</sup>.

68. Весьма важное значение имеют региональное сотрудничество и обмен информацией и опытом по вопросам увязки аспектов уменьшения опасности бедствий со стратегиями развития. После сильного землетрясения и цунами в Восточной Японии секретариат совместно с правительством Японии организовал совещания региональной группы экспертов для обмена опытом и информацией об уроках, извлеченных из крупномасштабных бедствий, между правительствами стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Аналогичным образом, в связи с обширными наводнениями в Юго-Восточной Азии секретариат в сотрудничестве с Международным центром по гидрологическим бедствиям и ликвидации их последствий и при поддержке Японского агентства по освоению аэрокосмического пространства организовал проведение 20 февраля 2012 года в Бангкоке Форума по уменьшению опасности наводнений в Юго-Восточной Азии для обмена информацией и опытом, накопленным после наводнений 2011 года.

69. Азиатско-тихоокеанский портал по управлению рисками бедствий и развитию секретариата является интерактивной веб-платформой, которая обеспечивает улучшенный доступ к информации о региональной политике, планах и проектах по уменьшению опасности бедствий, а также служит онлайн-сетью для экспертов по уменьшению опасности бедствий из государственных министерств, гражданского общества и международных организаций. Недавно портал был пополнен реестром оценок опасности, уязвимости и рисков. Дальнейшее усовершенствование платформы предусматривает создание связей с национальными геопорталами в Азиатско-Тихоокеанском регионе, содействие обеспечению сопоставимости баз данных о бедствиях государств-членов и создание региональных деятельных сообществ по вопросам уменьшения опасности бедствий.

## **В. Нарращивание регионального потенциала в сфере учета аспектов уменьшения опасности бедствий**

70. Региональные консультативные службы ЭСКАТО продолжают постоянно получать запросы от стран-членов. За последние два года поступили конкретные запросы от Афганистана, Бутана, Индии, Исламской Республики Иран, Камбоджи, Кыргызстана, Мальдивских Островов, Монголии, Мьянмы, Таджикистана, Таиланда, Тимора-Лешти и Шри-Ланки. Региональные консультативные службы играют полезную роль в удовлетворении потребностей в развитии потенциала государств-членов в областях деятельности, связанных с политикой и программами по уменьшению опасности бедствий.

71. Что касается предложения решений в сфере нормоустановления, которые давали бы существенные результаты, то консультации региональной консультативной службы, проведенные в Афганистане, например, привели к разработке Стратегического национального плана действий Афганистана (СНАП) по уменьшению опасности бедствий: в интересах мира и стабильного развития. План помогает определить ключевые проекты в Афганистане в рамках многостороннего Стамбульского процесса по мерам укрепления доверия в области предупреждения и ликвидации последствий бедствий. ЭСКАТО оказала техническую помощь Страновой группе Организации Объединенных Наций на Мальдивских Островах в разработке

Программы развития, ориентированной на обеспечение низкого уровня выбросов и устойчивости к изменению климата, которая была создана согласно Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в рамках инициативы «Единая Организация Объединенных Наций».

72. По просьбе правительства Мальдивских Островов ЭСКАТО оказывает помощь в разработке национального плана по предупреждению и ликвидации последствий бедствий для этой страны, реализация которого должна начаться после принятия парламентом законопроекта о предупреждении и ликвидации последствий бедствий.

73. ЭСКАТО оказала правительству Мьянмы помощь во внедрении технологий для повышения эффективности систем раннего предупреждения и оценки рисков, сопряженных с многими видами опасности, путем обеспечения доступа к изображениям, продуктам и услугам, получаемым с помощью спутников, а также путем проведения групповых учебных занятий для развития потенциала с целью содействия осуществлению Плана действий по уменьшению опасности бедствий Мьянмы. В Кыргызстане и Таджикистане ЭСКАТО оказала содействие в проведении хорошо структурированных и специализированных групповых учебных занятий для ключевых должностных лиц с использованием специальных учебных модулей, разработанных Азиатско-тихоокеанским учебным центром информационно-коммуникационных технологий в целях развития (АТЦИКТ) ЭСКАТО. Благодаря этой подготовке участники теперь могут более эффективно использовать информационно-коммуникационные технологии для уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата. Бутан, Монголия и Шри-Ланка обратились к ЭСКАТО с просьбой об оказании помощи в разработке стратегических подходов к наращиванию потенциала и созданию возможностей для получения доступа к высокотехнологичным продуктам и услугам. Индия просила ЭСКАТО оказать помощь в проведении аналитического исследования для изучения конкретных актуальных проблем, в частности касающихся наращивания потенциала для параметрического страхования, связанного с гидрометеорологическими бедствиями, для поддержки механизмов передачи рисков.

74. По просьбе Исламской Республики Иран ЭСКАТО оказала помощь в подготовке программы работы Азиатско-тихоокеанского центра по развитию управления информацией о бедствиях в Тегеране. Это было сделано во исполнение резолюции 67/4, в которой Комиссия постановила начать процесс создания этого Центра.

75. В ответ на просьбу правительства Таиланда оперативно провести оценку потребностей после наводнений 2011 года ЭСКАТО сотрудничала со страновой группой Организации Объединенных Наций и Всемирным банком в проведении многосекторальной оценки ущерба, потерь и потребностей. Оценка включала конкретные рекомендации по уменьшению опасности бедствий и повышению эффективности мер по восстановлению для стратегии восстановления и реконструкции всех секторов.

76. Благодаря подготовке, проведенной с помощью АТЦИКТ, была повышена квалификация лиц, определяющих политику, и должностных лиц из государственных учреждений в вопросах эффективного использования ИКТ для предупреждения и ликвидации последствий бедствий. В сотрудничестве с национальными партнерами в Кыргызстане, Мальдивских Островах и Таджикистане были проведены национальные семинары по

учебному модулю 9, посвященному использованию ИКТ для уменьшения опасности бедствий. В сотрудничестве с Субрегиональным отделением ЭСКАТО для Северной и Центральной Азии и Центральноазиатской сетью по вопросам научных исследований и образования в Казахстане был проведен семинар по подготовке инструкторов. Для расширения сферы охвата и применения модуль переведен на индонезийский и русский языки и будет переведен на китайский и вьетнамский языки. Эти ресурсы доступны в Интернете через Виртуальную академию АТЦИКТ.

77. АТЦИКТ оказывал также поддержку в реализации инициатив партнеров в сфере ИКТ и управления рисками, связанными с бедствиями, в частности в проведении в июне 2013 года национального учебного семинара, организованного министерством коммуникации и информатики Индонезии для государственных служащих и лиц, определяющих политику. Центр издал новый первый выпуск пособия по использованию ИКТ для управления рисками, связанными с бедствиями, для университетов и академических учреждений. Для обеспечения эффективного распространения этого издания в регионе будет проведен ряд региональных, субрегиональных и национальных семинаров по подготовке инструкторов и практиков для университетов и академических учреждений.

78. ЭСКАТО также организовала ряд семинаров для повышения квалификации членов Комитета по тайфунам ВМО/ЭСКАТО и планирует изыскивать возможности для совместной работы этого Комитета и Группы ВМО/ЭСКАТО по тропическим циклонам. Одним из таких мероприятий, в проведении которого в настоящее время оказывается поддержка, является совместный проект по разработке стандартных рабочих процедур для систем раннего предупреждения о многих видах опасности.

79. В Центральной Азии ЭСКАТО создала субрегиональную сеть для обмена информацией и знаниями, которая помогает странам улучшить управление рисками, связанными с бедствиями, в субрегионе.

80. В 2012 и 2013 годах представители из 22 стран, подверженных бедствиям, приняли также участие в серии организованных ЭСКАТО семинаров по вопросам уменьшения опасности наводнений.

### **С. Итоги пятой Азиатской конференции министров по уменьшению опасности бедствий**

81. Пятая Азиатская конференция министров по уменьшению опасности бедствий состоялась 22-25 октября 2012 года в Джокьякарте, Индонезия. На Конференции, организованной Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий и проведенной правительством Индонезии, была принята Джокьякартская декларация. Представитель ЭСКАТО выступил на заседании, посвященном учету аспектов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата при планировании национального развития.

82. В Декларации были отражены региональные аспекты сотрудничества в целях активизации деятельности по наращиванию местного потенциала в сфере уменьшения опасности бедствий и повышения устойчивости к бедствиям на местном уровне<sup>20</sup>. Конференция рекомендовала использовать существующие региональные и субрегиональные ресурсы для наращивания местного потенциала, содействия расширению регионального обмена и

<sup>20</sup> См. <http://5thamcdr-indonesia.net/wp-content/uploads/2012/11/00-Yogyakarta-Declaration.pdf>.

развитию сотрудничества с целью повышения устойчивости на местном уровне путем использования существующих практических методик и методов при оценке местных рисков и финансировании, а также развития и поддержки региональных механизмов и центров сотрудничества в области управления информацией о бедствиях.

83. Во исполнение резолюции 69/12 Комиссии об укреплении регионального сотрудничества в целях повышения устойчивости к бедствиям в Азиатско-Тихоокеанском регионе секретариат в сотрудничестве с Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий (УУОБ) оказывает существенную поддержку в организации шестой Азиатской конференции министров по уменьшению опасности бедствий, которую примет Таиланд в 2014 году.

84. В сотрудничестве с Азиатским центром по обеспечению готовности к бедствиям (АЦГБ) секретариат участвует в широких процессах консультаций с частным сектором с целью усиления роли частного сектора в повышении устойчивости к бедствиям посредством эффективного партнерства с государственным сектором.

## **VII. Вопросы для рассмотрения Комитетом**

85. Комитет, возможно, пожелает предложить государствам-членам продолжать содействовать учету вопросов уменьшения опасности бедствий в стратегиях развития путем разработки общей политики и руководящих принципов для конкретных секторов, а также необходимой нормативно-правовой базы. Следует призвать государства-члены обеспечить, чтобы ответственность за уменьшение опасности бедствий распространялось не только на национальные органы по предупреждению и ликвидации последствий бедствий, но и на национальные платформы по разработке политики, которые формируют стратегии развития, включая национальные органы планирования и министерство финансов. Правительства должны создавать благоприятные условия, предусматривающие межсекторальный диалог, стратегические рамки, финансирование, наращивание институционального потенциала и учет аспектов уменьшения опасности бедствий в деятельности по восстановлению и реконструкции после бедствий.

86. В поддержку такого процесса Комитет, возможно, пожелает просить секретариат обеспечить дальнейшее укрепление региональных платформ для содействия обмену знаниями и опытом и развитию взаимного сотрудничества и объединению ресурсов для поддержки усилий государств-членов по учету аспектов уменьшения опасности бедствий в стратегиях развития. Комитет, возможно, пожелает также просить секретариат продолжать укреплять потенциал государств-членов, особенно государств с особыми потребностями, в указанных сферах посредством региональных консультативных служб и проектов по развитию потенциала.

87. Комитет, возможно, пожелает одобрить намерение секретариата совместно с АЦГБ играть ведущую роль в подготовке исследований по подтеме, посвященной государственно-частным партнерствам в сфере уменьшения опасности бедствий, для шестой Азиатской конференции министров по уменьшению опасности бедствий и предложить государствам-членам оказать содействие и поддержку в этой связи.

88. Комитет, возможно, пожелает просить секретариат в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и

другими структурами определить и внедрить концепцию всеобъемлющей устойчивости и изучить возможность разработки регионального минимального стандартного набора статистических данных о бедствиях для содействия в разработке политики уменьшения опасности бедствий на основе фактической информации и выработке стратегии развития. Сюда входят мероприятия по разработке индексов и показателей устойчивости посредством согласования баз данных о бедствиях в регионе, оказанию технической помощи государствам-членам в выявлении и сборе информации, которая необходима для учета аспектов уменьшения опасности бедствий в процессе развития, и установления общих стандартов, позволяющих проводить анализ на региональном уровне.

89. Комитет, возможно, пожелает просить секретариат продолжать развивать региональные знания для укрепления деятельности по выработке политики посредством издания следующего *«Азиатско-тихоокеанского доклада о бедствиях»*. Доклад должен быть подготовлен в соответствии с рекомендациями Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Секретариат может подготовить этот доклад совместно с УУОБ и другими ключевыми партнерами, такими как ПРООН и Азиатский банк развития.

90. Комитет, возможно, пожелает обсудить различные передовые практические методы учета вопросов уменьшения опасности бедствий в ряде секторальных видов деятельности, особенно в том, что касается многосекторальных национальных стратегий развития, планирования и бюджетирования. Комитет, возможно, пожелает также изучить набор региональных принципов, служащих государствам-членам основой для учета аспектов уменьшения опасности бедствий в стратегиях развития. В этой связи Комитет, возможно, пожелает также обсудить соответствующие вопросы и политику с тем, чтобы дать секретариату руководящие указания в отношении будущего направления работы по подпрограмме.

---