

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
7 May 2018
Russian
Original: English

Сессия 2018 года

27 июля 2017 года — 26 июля 2018 года

Пункт 5 повестки дня

Этап заседаний высокого уровня

**От глобального — к локальному: содействие
устойчивости и жизнеспособности общества в городских
и сельских населенных пунктах**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Устойчивые и жизнестойкие общества имеют основополагающее значение для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития. Формирование устойчивых и жизнестойких обществ играет важнейшую роль в искоренении нищеты, укреплении всеобщего процветания и обеспечении того, чтобы никто не был «оставлен позади»; этот процесс должен осуществляться с упором на экономический, социальный и экологический компоненты устойчивого развития на комплексной основе.

В порядке внесения вклада в рассмотрение Экономическим и Социальным Советом его главной темы на его сессии 2018 года в настоящем докладе анализируются существующие вызовы и возможности на пути обеспечения устойчивости и жизнестойкости на местном уровне в городских и сельских сообществах и рассматриваются меры, принимаемые в интересах построения устойчивых и жизнестойких обществ субъектами на местах, а также заинтересованными сторонами на национальном, региональном и международном уровнях. В качестве приоритетных направлений работы по формированию устойчивости и жизнестойкости был выявлен ряд ключевых элементов, а именно обеспечение ответственности местных органов за осуществление необходимых мер и расширение их соответствующих возможностей, прогнозирование и планирование рисков, интеграция политики и обеспечение инклюзивности.



I. Введение

1. Укрепление устойчивости и жизнестойкости обществ во всех странах является одним из основных обязательств, предусмотренных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Перед лицом все более сложных проблем в области развития на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях способность обществ предотвращать изменения и эффективно реагировать на них будет иметь решающее значение для достижения успехов в реализации целей в области устойчивого развития. Городские и сельские сообщества находятся на «переднем крае» осуществления Повестки дня на период до 2030 года, и преодоление препятствий на местном уровне является одной из основных и насущных потребностей.

2. Экономические, социальные и экологические потрясения и бедствия создают огромные препятствия на пути к искоренению нищеты и обеспечению устойчивого развития. Мегатенденции, такие как изменение климата и стремительные технологические преобразования, могут приводить к серьезнейшим сбоям в экономике и функционировании обществ повсюду, а последствия широкого ряда потенциально более мелких потрясений, таких как опасные природные явления, вспышки заболеваний и волатильность экономики, могут быстро распространяться за пределы национальных границ.

3. Внезапные резкие потрясения не только создают непосредственные трудности внутри обществ, но зачастую усугубляют основные системные проблемы, препятствующие устойчивому развитию, и превращаются в затяжные кризисы. Такие потрясения проверяют на прочность и ослабляют национальные и местные учреждения и ложатся непропорционально тяжелым бременем на беднейшие слои населения. Более того, кризисы, потрясения и бедствия не только усугубляют нищету и страдания среди бедных слоев населения, но и приводят к тому, что те, кто только немного поднялся над чертой бедности, снова оказываются в состоянии нищеты. Такие события могут в значительной степени сводить на нет с большим трудом достигнутые успехи в области развития, причем это может происходить даже в странах, находящихся на более продвинутых этапах развития.

4. Наращивание потенциала на национальном и местном уровнях в сфере предотвращения и восстановления способствует формированию устойчивых и жизнестойких обществ. Страны должны развивать способность устранять и регулировать риски, укреплять институты и планы в целях принятия эффективных мер реагирования и проведения эффективного восстановления и укреплять процессы перехода к стабильному развитию после кризисов. Такая деятельность должна основываться на инклюзивных подходах, которые способствуют тому, чтобы никто не был «оставлен позади».

5. Поскольку кризисы по-разному воздействуют на местные сообщества, местные органы власти зачастую первыми реагируют на такие события. В связи с этим укрепление потенциала на местном уровне, среди городских и сельских сообществ, имеет исключительно важное значение для обеспечения того, чтобы никто не был «оставлен позади» в рамках усилий по обеспечению устойчивого развития. Местные сообщества лучше, чем кто-либо другой, могут понять коллективные и групповые потребности, проблемы и возможности; они служат хранилищем местных знаний и являются ключевыми партнерами в выработке стратегий реализации Повестки дня на период до 2030 года.

6. Настоящий доклад был подготовлен в поддержку главной темы сессии Экономического и Социального Совета 2018 года, а именно темы «От глобального — к локальному: содействие устойчивости и жизнеспособности общества

в городских и сельских населенных пунктах» (см. резолюцию 68/1 Генеральной Ассамблеи и решение 2017/208 Совета)¹. В нем представлена информация о существующих проблемах и возможностях в достижении целей в области устойчивого развития, особенно на местном уровне, а также анализируется роль, которую принципы устойчивости и жизнестойкости играют в рамках всего круга мер, принимаемых в экономической, социальной и экологической областях.

7. В настоящем докладе понятие «жизнестойкости» рассматривается в качестве многоаспектной концепции, и в нем обращается внимание на отдельные ключевые тенденции, обуславливающие риски и уязвимость. В докладе резюмируются аналитические материалы, представленные через Экономический и Социальный Совет и через систему развития Организации Объединенных Наций, включая информацию, полученную от заинтересованных сторон в контексте их участия в работе ежегодной сессии Совета, которая завершается принятием декларации министров на этапе заседаний высокого уровня. Настоящий доклад следует читать совместно с готовящимся докладом Генерального секретаря об использовании новых технологий и инноваций для создания устойчивых и жизнестойких обществ.

II. Глобальные обязательства и подходы в целях укрепления жизнестойкости и сокращения рисков

8. Жизнестойкость находит свое отражение — как в явном, так и в косвенном виде — в ряде задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития. Задача 1.5 является ключевой задачей в области обеспечения жизнестойкости: она заключается в повышении жизнестойкости малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшении их незащищенности и уязвимости перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями. Жизнестойкость также является центральным элементом задачи 13.1, которая предусматривает повышение сопротивляемости и способности адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах. Обеспечение жизнестойкости также лежит в основе некоторых других целей и задач, в том числе тех, которые касаются ликвидации голода, развития инфраструктуры и урбанизации.

9. Другие крупные глобальные соглашения, заключенные в 2015 и 2016 годах, также предусматривают обеспечение жизнестойкости в качестве своего центрального компонента. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы заложила основу для включения вопросов, связанных с пониманием рисков и повышением жизнестойкости, в Повестку дня на период до 2030 года. Аддис-Абебская программа действий обеспечения формирования рамочной основы для мобилизации ресурсов в интересах устойчивого развития и повышения готовности к рискам, а Парижское соглашение об изменении климата закрепило обязательства по снижению уязвимости к изменению климата посредством адаптации к нему. Повестка дня в интересах человечества и Новая программа развития городов подтвердили приверженность государств-членов урегулированию множественных рисков и построению устойчивых и жизнестойких обществ с уделением особого внимания местным сообществам и

¹ В 2018 году политический форум высокого уровня по устойчивому развитию будет посвящен теме «Преобразования в целях создания жизнеспособных и устойчивых к внешним потрясениям обществ».

развитию потенциала на местах. Каждое их вышеупомянутых соглашений учитывает конкретные проблемы, с которыми сталкиваются наиболее уязвимые страны.

10. Для повышения жизнестойкости потребуется принять меры, которые охватывают такие направления деятельности, как развитие, гуманитарная работа, мир и безопасность, изменение климата и снижение риска бедствий. В поддержку более широких усилий по обеспечению мира и процветания будет необходимо улучшить координацию во избежание дублирования усилий и в целях максимизации пользы и выработки компромиссных решений с учетом различных рисков и целей в области развития, предусмотренных в рамках различных соглашений, включая подходы, направленные на устранение основных факторов риска, общих для деятельности в области развития и гуманитарной деятельности, урегулирование несоответствий между потребностями в области развития и системами донорской помощи и финансирования и на улучшение интеграции мер по снижению риска бедствий и адаптации к изменению климата в более широкие процессы планирования развития.

11. Организация Объединенных Наций недавно выработала общее понимание концепции жизнестойкости, обеспечение которой является одной из задач в рамках ее основных направлений работы. Исторически так сложилось, что понятие жизнестойкости используется по-разному разными сообществами экспертов системы Организации Объединенных Наций. В процессе реализации странами комплексной повестки дня в области устойчивого развития высказываемые опасения по поводу сохранности и стабильности достигнутых успехов в области развития привели к возобновлению интереса к концепции жизнестойкости и ее применимости в контексте целого ряда кризисов. Признавая центральную роль концепции жизнестойкости в деятельности Организации Объединенных Наций в различных областях и рассматривая понятия риска и жизнестойкости с точки зрения устойчивого развития, Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций недавно одобрил концептуальные основы аналитического подхода к управлению рисками и повышению жизнестойкости (см. [СЕВ/2017/6](#), приложение III) в целях обеспечения принятия Организацией Объединенных Наций более активных, согласованных и эффективных мер. Эти концептуальные основы аналитического подхода базируются на четырех общих принципах: а) концепции риска и жизнестойкости имеют центральное значение для более активного урегулирования кризисов; б) подход, основанный на концепциях риска и жизнестойкости, должен учитывать то обстоятельство, что риски являются взаимосвязанными и сложными и должны рассматриваться на разных уровнях воздействия; в) концепции риска и жизнестойкости являются важными общими составляющими всех основных направлений деятельности Организации Объединенных Наций, что может способствовать достижению согласованности; и д) необходимо согласовать определения основных понятий, включая общее определение и понимание жизнестойкости как способности отдельных лиц, домашних хозяйств, сообществ, городов, учреждений, систем и обществ к предотвращению, противодействию, нейтрализации, адаптации, принятию мер реагирования и восстановлению конструктивным, действенным и эффективным образом применительно к широкому ряду рисков при сохранении функционирования на приемлемом уровне и без ущерба для долгосрочной перспективы достижения устойчивого развития, мира и безопасности, реализации прав человека и обеспечения благосостояния для всех.

12. Указанные концептуальные основы аналитического подхода будут внедряться на страновом уровне Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Этот документ потенциально применим к широкому кругу общесистемных усилий, прилагаемых в ответ на существующие вызовы, такие как

изменение климата, и направленных на улучшение согласованности и взаимодополняемости работы по таким направлениям, как развитие, снижение риска бедствий, оказание гуманитарной помощи и поддержание мира.

III. Факторы риска в городских и сельских сообществах

13. В соответствии с вышеуказанными концептуальными основами ниже рассматривается ряд ключевых факторов риска, характерных для городских и сельских сообществ. Хотя приведенный ниже перечень рисков не является исчерпывающим, он отражает определенные сферы существенного воздействия на местном уровне и включает риски, имеющие значение для достижения целей в области устойчивого развития, которые будут подробно рассматриваться в 2018 году².

A. Изменение климата

14. В предстоящие годы с последствиями изменения климата будут по-прежнему связаны значительные риски сбоев в экономике и дестабилизации жизни миллиардов людей. 2015, 2016 и 2017 годы оказались самыми теплыми годами из всех, по которым имеются такие данные, и связанные с климатом последствия для процессов развития уже наблюдаются во многих странах. Такие риски для экосистем, экономики и благополучия человека будут расти по мере роста масштабов потепления.

15. Экстремальные погодные явления становятся все более частыми и все более разрушительными. Очень активный сезон ураганов в Северной Атлантике, масштабные наводнения из-за муссонных дождей на Индийском субконтиненте и продолжающаяся сильная засуха в некоторых районах Восточной Африки обусловили то, что 2017 год стал на настоящий момент годом с самыми высокими издержками, вызванными экстремальными погодными и климатическими явлениями³. Помимо человеческих жертв, последствия землетрясений, цунами, ураганов и наводнений включают экономические потери, ежегодный объем которых оценивается в 300 млрд долл. США в мировом масштабе; учитывая катастрофический сезон ураганов в Атлантическом океане в 2017 году, эта цифра, скорее всего, будет превышена в 2018 году. Для малых островных развивающихся государств объем среднегодовых убытков в результате бедствий составляет почти 20 процентов от общего объема расходов на социальные нужды.

16. Помимо этого, экстремальные засухи усугубляют нужду и приводят к росту социальной напряженности на местном уровне, в особенности в засушливых и полузасушливых районах, где скудность водных ресурсов и увеличивающаяся нагрузка на природные ресурсы являются нормой. Более 60 процентов мирового населения в настоящее время проживает в районах, для которых характерен дефицит воды, то есть где объем водных ресурсов недостаточен для удовлетворения потребностей в воде, и эта ситуация может еще больше усложниться, если не будет обеспечено более эффективное управление водными ресурсами⁴.

² Цели в области устойчивого развития 6, 7, 11, 12 и 15. Ход достижения цели 17 рассматривается каждый год.

³ Всемирная метеорологическая организация, заявление ВМО о состоянии глобального климата в 2017 году (Женева, 2018 год).

⁴ WaterAid, *The Water Gap: the State of the World's Water 2018* (March 2018).

17. Проблемы острого отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания усугубляются в результате опасных природных явлений, таких как засухи, наводнения и все более экстремальные погодные явления. Масштаб этих проблем, как представляется, будет расти по мере изменения климата, которое угрожает продовольственной и нутриционной безопасности и создает многочисленные последующие трудности для городского и сельского населения. Сельские жители, а также группы населения, затронутые отсутствием продовольственной безопасности, в особой степени страдают от этих проблем, которые подрывают процессы производства и распределения и отрицательно сказываются на источниках средств к существованию и в некоторых случаях приводят к конкуренции за ограниченные ресурсы.

18. Изменение климата также вносит свой вклад в явление принудительной или недобровольной миграции людей. В настоящее время в большинстве случаев миграции, обусловленной экологическими и климатическими условиями, перемещения людей происходят, по имеющимся сведениям, на относительно короткие расстояния и, как правило, не включают трансграничные перемещения. Хотя многие такие мигранты получают возможность вернуться в свои дома через относительно небольшой промежуток времени, для некоторых из них такое положение становится затяжным или им может потребоваться переселение на новое постоянное место жительства.

В. Нищета и неравенство

19. Несмотря на достигнутые значительные успехи, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что во всем мире риск нищеты по-прежнему создает угрозу для выполнения задачи искоренения крайней нищеты к 2030 году, предусмотренной в рамках целей в области устойчивого развития. Текущие оценки на основе прогнозов в отношении роста потребления и роста численности населения показывают, что число людей, живущих в крайней нищете, может составить в 2030 году 650 миллионов человек⁵. Оценки показывают, что по состоянию на 2010 год 78 процентов людей, живущих в крайней нищете, проживали в сельской местности⁶.

20. Поступательный, всеохватный и устойчивый экономический рост имеет существенно важное значение для ликвидации нищеты, и для его обеспечения требуются согласованные действия на национальном, региональном и глобальном уровнях в рамках все более взаимосвязанной глобальной экономики. Можно только приветствовать стабильный процесс оживления мировой экономики после мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов, однако при этом следует отметить, что прогресс не был одинаковым для всех и что сохраняются различные виды уязвимости. Большинству стран мира — помимо развитых стран и крупных стран с формирующейся рыночной экономикой — еще только предстоит выйти на здоровые темпы роста или вернуться к ним.

21. По прогнозам Международной организации труда, уровни и показатели безработицы во всем мире в краткосрочной перспективе будут оставаться высокими — на уровне примерно 5,8 процента в 2017 году, что соответствует численности безработных немногим выше 201 миллиона человек. Создание новых рабочих мест во многих странах идет вяло из-за изменения ситуации в области занятости после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов. Воссоздание всех рабочих мест, потерянных в период кризиса, остается проблематичным, и

⁵ *World Economic Situation and Prospects* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.C.2).

⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The future of food and agriculture: trends and challenges* (Rome, 2017).

трудности в этой области дополнительно усугубляются ростом численности населения и потерей рабочих мест, обусловленной стремительными технологическими изменениями во многих отраслях.

22. Недостаточно просто создавать рабочие места; также крайне важно учитывать вопросы качества занятости. На глобальном рынке труда был достигнут лишь очень незначительный прогресс в устранении риска «нищеты работающего населения», то есть ситуации, когда люди живут за чертой бедности, несмотря на наличие работы. Почти 780 миллионов людей имеют работу, но не зарабатывают достаточно для того, чтобы подняться самим и поднять свои семьи на уровень выше 2 долл. США в день, и также сохраняются значительные диспропорции между различными группами, включая женщин и молодежь (см. [E/CN.5/2018/3](#)).

23. Риск нищеты усугубляется преобладающими тенденциями роста неравенства. Даже в тех случаях, когда уровень нищеты сократился, повсеместно сохраняются проявления неравенства, препятствующие искоренению нищеты и усиливающие поляризацию общества. Помимо того, что обострение неравенства препятствует установлению равноправия и справедливости, оно подрывает усилия, направленные на расширение возможностей и создание условий для социальной мобильности в целях содействия экономическому росту. Кроме того, неравенство подрывает социальную сплоченность и может приводить к росту политической и социальной напряженности внутри стран, а иногда — к повышению риска нестабильности или конфликта. Обусловленные этим уровни риска и системная уязвимость, среди прочих последствий, могут оказывать дестимулирующее воздействие на инвестиционную деятельность и негативно отражаться на экономическом росте.

24. По-прежнему вызывают озабоченность доля доходов и материальных благ, контролируемых самой богатой частью населения, а также риск роста неравенства, поскольку выгоды от стремительных технологических преобразований в непропорционально большей степени накапливаются у богатых. Характер трудовой деятельности меняется в связи с тем, что технологические достижения в таких областях, как искусственный интеллект, машинное обучение, робототехника, нанотехнологии, трехмерная печать, биотехнологии и интеллектуальные системы, становятся все более взаимосвязанными, усиливая и дополняя друг друга. Преобразовательная сила таких технологических достижений, которая, однако, может носить и дезорганизующий характер, открывает возможности для получения значительных преимуществ, но может также и создавать многочисленные проблемы в этической, технической и социально-экономической сферах.

25. Так, например, технологии искусственного интеллекта открывают огромные возможности для преобразования моделей производства и потребления и изменения характера социального, экономического и культурного взаимодействия. Эти технологии могут расширить и дополнить человеческие возможности. Алгоритмы искусственного интеллекта во все большей мере учитываются и используются при принятии решений как в частном, так и в государственном секторе, например при найме на работу и предоставлении кредитов и социальных услуг, в том числе услуг по защите детей, а также в системах уголовного правосудия. В сельском хозяйстве беспилотные летательные аппараты, произведенные на основе трехмерной печати и оснащенные технологиями искусственного интеллекта, смогут в недалеком будущем развеивать «определенное интеллектуальным путем» количество семян, удобрений и пестицидов с учетом прогнозируемых погодных условий и уровня питательных веществ и влаги в почве. В то же время внедрение технологий искусственного интеллекта может привести к тому, что многие формы занятости и даже профессии устареют, что будет

иметь своим результатом рост безработицы и усугубление неравенства по уровню заработной платы и доходов. Имеются также существенные этические опасения относительно принятия решений на основе технологий искусственного интеллекта, поскольку это может привести к закреплению предвзятости оценок и подрыву подотчетности.

С. Плохо управляемая урбанизация

26. По состоянию на 2018 год 55 процентов всего населения мира проживает в городах, и к 2030 году доля мирового населения, проживающего в городских районах, как ожидается, достигнет 60 процентов. За последние десятилетия произошло значительное увеличение числа городов, а во многих случаях и их размера. В 1990 году существовало только 10 мегаполисов с числом жителей в 10 миллионов человек и выше, в то время как сейчас их насчитывается уже 33, а к 2030 году этот показатель может достигнуть 41.

27. Стремительная урбанизация открывает потенциальные возможности преобразования городов в уникальные центры для оказания услуг, обеспечения устойчивости и улучшения социальных и экономических возможностей, однако, если процесс урбанизации не будет надлежащим образом управляться, он может приводить к экологическому стрессу, неравенству и новым формам уязвимости и изоляции. Рост городов в отсутствие продуманного плана и надлежащего управления может отрицательно сказываться на обеспечении устойчивости из-за чрезмерного разрастания городских районов, загрязнения и ухудшения состояния окружающей среды. Кроме того, он может приводить к нерациональному энергопотреблению. В настоящее время на городские районы приходится 70 процентов от общемирового объема выбросов парниковых газов и отходов и 70 процентов от общемирового валового внутреннего продукта; энергопотребление городов составляет 60 процентов от общемирового объема.

28. Темпы деградации окружающей среды приводят к увеличению как частоты, так и интенсивности стихийных бедствий и обуславливают экспоненциальный рост уязвимости городских районов из-за связанных с такими бедствиями социальных, экономических и физических потрясений и значительного по масштабам перемещения населения. По прогнозам Всемирного банка, к 2050 году численность городского населения, подверженного воздействию ураганов, возрастет с 310 миллионов до 680 миллионов человек, в то время как численность населения, подверженного риску крупных землетрясений, увеличится с 370 миллионов до 870 миллионов человек⁷.

29. По оценкам, к 2030 году общемировой объем инвестиций в инфраструктуру будет составлять 6 трлн долл. США в год, однако почти 7 процентов от этой суммы, или 415 млрд долл. США, будет ежегодно теряться из-за бедствий⁸. С учетом того, что 60 процентов того, что будет являться городами в 2030 году, еще предстоит построить, рост городов создает беспрецедентную возможность для уменьшения экономических, социальных и экологических последствий бедствий⁹.

⁷ World Bank, *Building resilience: integrating climate and disaster risk into development* (Washington, D.C., 2013).

⁸ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, "Reducing disaster risk in urban settings", issue brief (2015).

⁹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015* (Geneva, 2015).

D. Деградация окружающей среды

30. Нерациональное использование ресурсов подрывает жизнестойкость. Нынешние модели производства и потребления являются неустойчивыми, и растущий спрос на ресурсоемкие товары и услуги может увеличиться в связи с ростом общемировой численности среднего класса. Ресурсы Земли используются быстрее, чем многие экосистемы могут их восполнять, и все быстрее идет утрата биологического разнообразия. Значительная часть управляемых и природных экосистем деградирует; за последние два десятилетия около 20 процентов покрытой растительностью земной поверхности показали признаки снижения производительности, прежде всего из-за злоупотреблений в отношении земельных и водных ресурсов и их ненадлежащего использования¹⁰. Такая деградация приводит к снижению в долгосрочной перспективе жизнеспособности и продуктивности экологических ресурсов и может закончиться их истощением.

31. Эрозия почв, опустынивание и нехватка воды приводят к ухудшению условий жизни и росту напряженности в обществах, в частности в сельских общинах. Более 1,3 миллиарда человек «привязаны» к деградирующим сельскохозяйственным землям; фермеры на маргинальных землях имеют мало альтернативных источников средств к существованию и часто оказываются исключенными из сферы охвата более широкой инфраструктуры и процессов экономического развития. В этой связи деградация земель может рассматриваться как фактор, увеличивающий масштабы угроз, особенно когда она постепенно приводит к сокращению возможностей использования земли для производства продовольствия и аккумуляции воды или подрывает другие жизненно важные экосистемные услуги, что, в свою очередь, повышает уязвимость человека перед лицом различных рисков.

32. Человеческая деятельность создает нагрузку на мировой океан, обуславливая сложный комплекс экологических, социальных и экономических эффектов. Чрезмерный вылов рыбы и другие виды добывающей деятельности, застройка прибрежных районов, загрязнение окружающей среды и туризм наносят ущерб важнейшим природным ареалам обитания и приводят к сокращению численности морских видов живых организмов с вызывающей тревогу скоростью, что усугубляется изменением климата и последствиями повышения температуры и закисления океанской воды.

IV. Меры и инструменты для формирования устойчивых и жизнестойких обществ на местном уровне

33. Политика и меры на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях могут способствовать формированию устойчивых и жизнестойких обществ в городских и сельских условиях. Ниже рассматриваются направления деятельности, имеющие исключительно важное значение для осуществления Повестки дня на период до 2030 года на местах, особенно те элементы, которые позволяют сократить риски и управлять ими и вкладывать средства в повышение жизнестойкости.

¹⁰ Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, *Global Land Outlook* (Bonn, Germany, 2017).

А. Устойчивые и надежные источники средств к существованию

34. Целый ряд исследований свидетельствует о том, что занятость и безработица играют свою роль в выходе из нищеты и, соответственно, в погружении в нее, что имеет свои последствия для степени подверженности рискам. В целях решения этой основополагающей проблемы развития требуется обеспечить всеохватный экономический рост и использовать межсекторальные, комплексные решения для обеспечения надлежащей занятости и уровня доходов женщин и мужчин, а также устранять структурные барьеры на пути к расширению экономических прав и возможностей.

35. Для обеспечения устойчивых источников средств к существованию необходимы высококачественные рабочие места с хорошими условиями труда. В целях достижения гендерного равенства, устойчивого развития и всеобщей вовлеченности важно обеспечить равную оплату за труд равной ценности, достаточность заработной платы для обеспечения прожиточного минимума, отсутствие насилия и притеснений на рабочем месте, доступ к системам социальной защиты и наличие перспектив для личностного и социального развития. Женщины в особенности сталкиваются с множественными и пересекающимися формами дискриминации при получении доступа к рынку труда и в процессе участия в нем.

36. Изменение соотношения молодого и пожилого населения в стране также является важным вопросом, требующим внимания директивных органов. На первоначальном этапе рост доли лиц трудоспособного возраста, известный как «демографический дивиденд», создает возможности для быстрого экономического роста и устойчивого развития. Многие страны, особенно страны Африки к югу от Сахары и наименее развитые страны, имеют возможность извлечь пользу из этого феномена в предстоящие десятилетия, если они будут инвестировать в развитие детей и молодежи, в частности проводить политику, направленную на повышение уровня здоровья и образования населения, создание достойных рабочих мест для лиц трудоспособного возраста, а также формирование благоприятных условий для инвестиций и экономического роста. Такая целенаправленная работа может также способствовать повышению социальной сплоченности и солидарности поколений и оказать стабилизирующее воздействие в странах, находящихся на постконфликтном этапе.

37. Гарантированный всеобщий доступ к базовым социальным услугам и дополнительные и более непосредственные меры, такие как обеспечение социальной защиты и расширение доступа к ресурсам, являются важными способами наращивания жизнестойкости, в особенности среди работающих малоимущих групп населения. Всеобщая социальная политика эффективна одновременно как средство снижения уязвимости тех, кто сталкивается с бедностью, безработицей или плохим состоянием здоровья, и как инструмент оказания поддержки лицам, которые могут нуждаться в помощи вследствие непредвиденного жизненного события, что становится особенно важным в контексте крупномасштабных разрушительных потрясений и кризисов, которые могут затрагивать отдельных лиц и домашние хозяйства, в обычных условиях относящиеся к категории стабильных.

38. Системы социальной защиты снижают риски и предотвращают обнищание людей. Согласно одной из оценок, число людей, живущих в условиях крайней нищеты, было бы на 136–165 миллионов человек больше в отсутствие выплат по линии социальной защиты. Такая защита помогает находить компромиссы между непосредственными нуждами и необходимостью обеспечить источники

средств к существованию в будущем и повышает жизнестойкость путем содействия накоплению капитала и его инвестированию. Показано, что программы социальной защиты позволяют помочь разорвать порочный круг нищеты, передаваемой из поколения в поколение, в тех случаях, когда они включают меры по обеспечению доступа детей к здравоохранению и образованию. Социальная защита может также повышать жизнестойкость на протяжении экономических циклов, а во время экономических спадов расходы по линии социальной защиты могут стимулировать рост и занятость.

39. Наиболее эффективные программы предусматривают комплексный подход к созданию возможностей трудоустройства и социальной защите. В Индии многие безработные, в том числе трудящиеся-мигранты, которые живут за счет нерегулярного заработка, получили защиту в рамках программ, которые были учреждены Национальным законом им. Махатмы Ганди о гарантиях занятости в сельских районах и которые позволили охватить сотни миллионов людей, традиционно не включенных в местные рынки труда и системы социальной защиты, в частности женщин, членов маргинализированных каст и племен и сельских жителей. Эти программы помогли замедлить темпы миграции из сельских районов в города, а в некоторых случаях и обратить вспять этот процесс.

В. Доступ к воде и услугам санитарии

40. Инфраструктура и услуги, обеспечивающие доступ к безопасным, гарантированным и чистым источникам воды и услугам санитарии, имеют особо важное значение для искоренения нищеты, сокращения неравенства и построения устойчивых и жизнестойких обществ в городских и сельских условиях. Такая инфраструктура является необходимым условием прогресса в реализации цели 6 в области устойчивого развития, предусматривающей обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех, и для ее создания требуется выполнить задачу 6.b, которая состоит в том, чтобы поддерживать и укреплять участие местных общин в улучшении управления деятельностью в области водоснабжения и санитарии.

41. Рациональное управление водными ресурсами также имеет крайне важное значение для решения задач уменьшения уязвимости перед лицом бедствий и повышения сопротивляемости сообществ к воздействию опасных явлений, связанных с водными ресурсами, включая наводнения, засухи, ураганы, штормовые приливы и оползни, которые составляют приблизительно 90 процентов от бедствий во всем мире. Рост численности населения в районах, подверженных наводнениям, и более активное сельскохозяйственное освоение маргинальных земель еще больше повышает масштабы таких рисков и степень уязвимости. Эффективное и рациональное управление водными ресурсами и укрепление усилий по более широкому учету стратегий снижения риска бедствий в водохозяйственной деятельности будут в значительной мере способствовать уменьшению последствий опасных явлений, связанных с водными ресурсами.

42. Обеспечение доступа к чистой воде и санитарным услугам, как правило, является обязанностью местных органов власти, и поэтому такой доступ зависит от эффективности систем местного самоуправления, управления природными ресурсами и городского планирования. В городских районах основная проблема зачастую заключается в отсутствии доступа к основным услугам в неформальных поселениях или высоких ценах на воду у частных продавцов и недостаточном контроле качества такой воды. В сельских районах вода может быть бесплатной, но ее источники могут находиться на большом расстоянии от места проживания, и такие источники могут быть загрязнены. Местные органы власти

призваны играть важную роль в деле улучшения качества воды посредством принятия мер по защите окружающей среды и обеспечению устойчивой утилизации твердых отходов. Комплексное управление водными ресурсами требует горизонтального сотрудничества в области планирования и разработки природоохранной политики с выходом за рамки муниципальных, региональных и международных границ. Местные органы власти обладают наилучшими возможностями для привлечения общин к управлению услугами водоснабжения и санитарии.

43. Опыт показывает эффективность внедрения местными общинами комплексного управления водными ресурсами и инфраструктуры, призванной обеспечить снижение рисков, в рамках новых и существующих проектов строительства. Примеры такого подхода включают восстановление городских зеленых зон, водно-болотных угодий и стабилизационных прудов в Калькутте, Индия, строительство зданий, оснащенных водосберегающими технологиями, в Республике Корея, практику вертикального выращивания культур внутри многоэтажных зданий в различных странах, которая продемонстрировала значительный потенциал в плане содействия продовольственной безопасности, и установку систем сбора и отведения дождевой воды, в частности в Кирибати¹¹.

С. Недорогие, надежные, устойчивые и современные источники энергии для всех

44. Доступ к устойчивым источникам энергии является необходимым условием для ликвидации нищеты и повышения устойчивости и жизнестойкости общин (см. цель 7 в области устойчивого развития — обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех). Доступ к экологически чистым и недорогим источникам энергии является одним из ключевых факторов устойчивого развития в плане питания, транспорта, образования и экономических возможностей. Расширение доступа к энергоресурсам и содействие использованию возобновляемых источников энергии и повышению энергоэффективности с учетом потребностей различных слоев населения являются приоритетными задачами. Кроме того, переход на экологически чистые и недорогие источники энергии поможет странам уменьшить загрязнение воздуха внутри помещений и атмосферного воздуха. Он может способствовать обеспечению доступа к источникам энергии в труднодоступных районах и активизации низкоуглеродного развития.

45. Переход к устойчивой энергетике происходит неспешно, и его необходимо ускорить. Экологически чистые солнечные и ветряные энергетические установки составляют более половины всех мощностей, устанавливаемых в последние годы, но производят они лишь 11 процентов электроэнергии в мире. Благодаря быстрому снижению стоимости технологии использования возобновляемых источников энергии, а также новым бизнес-моделям, децентрализованные энергетические системы открывают большие перспективы для ускоренного достижения цели всеобщего доступа к устойчивым источникам энергии. Возобновляемые источники энергии становятся самым дешевым энергоресурсом для всё большего числа стран, и в течение следующего десятилетия издержки, по всей вероятности, будут сокращаться. Благодаря снижению издержек возможно-

¹¹ United Nations World Water Assessment Programme, *The United Nations World Water Development Report 2017* (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: Paris, 2017).

сти использования возобновляемых источников энергии расширяются, что позволяет находить новые решения для обеспечения мобильности и энергетической безопасности во всем мире.

46. Вместе с тем, хотя развитие энергетической инфраструктуры может способствовать экономическому и социальному прогрессу, сети энергоснабжения из-за своих размеров в значительной степени уязвимы для бедствий — ураганов, землетрясений, засухи и наводнений — и их повреждение приводит к тяжелым социальным и экономическим потрясениям. Поэтому одним из необходимых предварительных условий для обеспечения доступа к источникам энергии для всех является обеспечение стойкости новых и уже существующих объектов энергетической инфраструктуры, чтобы они оставались безопасными, эффективными и функциональными во время и после стихийных бедствий.

47. В докладе инициативы «Устойчивая энергетика для всех» отмечается впечатляющий прогресс, достигнутый в расширении доступа к энергоресурсам в Бангладеш и Кении — как в городах, так и в сельской местности — благодаря политике и комплексным стратегиям электрификации, которые предусматривают сочетание крупных и мелких энергосетей и децентрализованных солнечных энергоустановок. Обе страны также получили признание за совершенствование нормативной базы в области устойчивой энергетики — они разработали политику и нормативные рамки, предусматривающие привлечение государственного и частного финансирования из различных источников для проектов, связанных с энергетикой¹².

48. Местные органы часто власти обладают наилучшими возможностями для выявления пробелов в доступности недорогих источников энергии для уязвимых групп населения. Они могут напрямую способствовать повышению энергоэффективности, инвестируя в энергоэффективные здания, используя экологически чистые источники энергии в государственных учреждениях и устанавливая требования устойчивости при организации закупок. Такие инициативы также могут способствовать сокращению государственных расходов на электроэнергию. В городах местная транспортная политика и политика в области городского планирования, а также новые технологии «умных городов» могут существенно способствовать повышению энергоэффективности и уменьшению объема выбросов углерода.

D. Устойчивые города и укрепление связей между городскими и сельскими районами

49. Города сталкиваются с новыми и меняющимися трудностями вследствие стремительной урбанизации, изменения климата и социальной нестабильности. Города сталкиваются с целым рядом потрясений и постоянных проблем — как природных (землетрясения, наводнения), так и антропогенных (быстрые демографические изменения, социальная изоляция). В то же время города, в которых не проводится планирование, более уязвимы для потрясений, причем в некоторых случаях буквально — если город построен на линии разлома, где могут происходить землетрясения.

50. Чтобы быть жизнестойким, город должен проводить оценки, составлять планы и принимать меры для обеспечения готовности к предсказуемым опасностям — как внезапным, так и медленно надвигающимся, и реагирования на них. Таким образом, жизнестойкие города имеют больше возможностей для защиты и улучшения жизни людей, достижения успехов в процессе развития, создания

¹² SE4All (2017) *Energizing Finance*.

благоприятных условий для инвестиций и стимулирования позитивных перемен. Урбанизация способствует развитию благодаря близости и концентрации экономических возможностей и повышению эффективности обслуживания и производительности труда. Чтобы воспользоваться преимуществами урбанизации и в то же время свести к минимуму экологические и другие негативные последствия роста городов, правительствам необходимо принять стратегии планирования будущего роста городов. Государственная политика в области планирования и регулирования роста городов, основанная на качественных данных и стратегическом планировании, может способствовать справедливому и рациональному распределению выгод от урбанизации.

51. При нынешней политике и практике беспрецедентный рост городов в соответствии с прогнозами на период до 2030 года значительно скажется на важных экосистемах и зонах биоразнообразия. Поэтому в политике и планах развития городов необходимо учитывать проблемы окружающей среды и экосистемные блага — то есть ту пользу, которую природа приносит домашним хозяйствам, общинам и экономике (например, круговорот воды в природе). Для более полного учета проблем городского биоразнообразия и экосистемных благ местными органами власти можно включить главные элементы местных стратегий и планов действий в области биоразнообразия в относящиеся ко всем городам планы, основанные на руководящих принципах, которые были подготовлены организацией «Местные органы власти за устойчивое развитие», Институтом перспективных исследований Университета Организации Объединенных Наций по вопросам устойчивости и секретариатом Конвенции о биологическом разнообразии.

52. Кроме того, инвестиции в инфраструктуру, в частности в транспортную, основные услуги, промышленность, энергетику и жилищную сферу должны осуществляться с учетом риска бедствий и с прицелом на повышение стойкости инфраструктуры. Это особенно важно ввиду растущих рисков для людей, жизненно важной инфраструктуры и экономических инвестиций в случае стихийных бедствий в результате изменения климата и неконтролируемой урбанизации. Поэтому страны должны укреплять национальные и местные структуры государственного управления и нормативную и регулятивную базы в целях снижения риска бедствий в городских районах, в том числе путем совершенствования и обеспечения соблюдения планов землепользования и строительных норм. Повышение стойкости не должно обходиться дорого, а экономические стимулы для неустойчивой застройки необходимо уменьшать. Одним из предварительных требований для реализации новых проектов по строительству объектов инфраструктуры и жилья должно стать проведение оценок опасности бедствий.

53. Необходимо, чтобы местные органы власти, особенно в наиболее уязвимых городах, предусматривали в планах городского и регионального развития меры по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в целях сокращения выбросов в городах и повышения стойкости городов к экологическим потрясениям. Одним из ключевых инструментов для обеспечения устойчивости городских служб в экстремальных погодных условиях и повышения жизнестойкости городских общин являются технологии. Например, в секторе удаления отходов технические новшества могут способствовать сокращению выбросов парниковых газов в процессе обработки отходов и тем самым — повышению устойчивости к изменению климата. В рамках этого процесса города также могут внести вклад в усилия по смягчению последствий изменения климата, преобразуя отходы в энергию.

54. В городских условиях уязвимые и малоимущие группы в несоразмерной степени страдают от потрясений и постоянных проблем, поскольку они часто

живут в опасных местах и условиях и не имеют ресурсов или возможностей для восстановления. Местные органы власти должны поощрять и поддерживать активное участие организаций гражданского общества, в том числе представляющих группы мигрантов, в усилиях, направленных на улучшение жилищных условий, инфраструктуры и социальных услуг для бедных и на уменьшение уязвимости малоимущих групп для экологических опасностей.

55. С учетом растущего разрыва в доходах и других показателях в области развития между городом и деревней правительствам следует рассмотреть возможность интеграции сельских и городских районов, в частности в вопросах планирования, налаживания инфраструктуры и оказания государственных услуг. Одним из стратегических приоритетов должно быть обеспечение взаимодополняющего и взаимоусиливающего развития сельских и городских районов и сокращение разрывов между ними. Обсуждение разрыва между городами и сельской местностью также актуально в связи с подъемом во многих частях мира популизма, обусловленного отчасти усилением неравенства, которое подрывает социальную сплоченность и вызывает недовольство, нестабильность и политические потрясения.

56. При планировании организации обслуживания городских и сельских жителей следует рассматривать различные сценарии будущего роста городских центров и прилегающих к ним сельских населенных пунктов с учетом характера внутренней миграции и мобильности и пространственного распределения населения. Например, региональные и муниципальные органы власти должны учитывать связи городской инфраструктуры с прилегающими территориями, чтобы обеспечивать гармоничное сосуществование городских районов с сельскими, из которых первые получают продовольствие и природные ресурсы.

57. Один из важнейших моментов при укреплении связей между сельскими и городскими районами заключается в необходимости более устойчивых и здоровых подходов к обеспечению растущего населения продовольствием. Это особенно важно ввиду обусловленных урбанизацией проблем продовольственной безопасности, нехватки полноценного питания и растущего спроса на продукты питания. Включение мелких фермеров и сельских жителей в такие цепочки производства и сбыта продуктов питания, которые будут охватывать сельские и городские сообщества, может открыть для них новые возможности для получения средств к существованию и повышения жизнестойкости, но только при создании благоприятных условий и наличии комплексных и инклюзивных стратегий и инвестиций. Особое внимание следует уделять сельским и сельскохозяйственным общинам, сельским женщинам и молодежи, а также коренным народам.

58. Одним из примеров в этом плане, указанным Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и Международным исследовательским институтом по разработке продовольственной политики, является Вьетнам, где деревня Нат в дельте реки Хонгха получила следующие выгоды от укрепления связей между сельскими и городскими районами: улучшение дорожно-транспортной системы, появление качественной телекоммуникационной инфраструктуры и налаживание прочных связей с поставщиками сельскохозяйственных услуг. Благодаря расширению доступа к ближайшим городским рынкам, а также экспортным рынкам, фермерские домохозяйства в этой деревне провели успешную диверсификацию земледелия, перейдя от выращивания риса для местного потребления к более интенсивному и прибыльному выращиванию фруктов и овощей¹³.

¹³ International Food Policy Research Institute, *2017 Global Food Policy Report*.

Е. Рациональное использование ресурсов и экосистем и защита биоразнообразия

59. Защита и восстановление экосистем позволяют добиться устойчивых и эффективных с точки зрения затрат результатов в области снижения риска бедствий. Таким образом, снижение риска бедствий значительно способствует достижению цели 15 в области устойчивого развития (защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию), а защита экосистем, в свою очередь, вносит существенный вклад в повышение жизнестойкости и снижение риска бедствий.

60. Рациональное использование природных ресурсов (включая биоразнообразие суши и воду) и управление ими имеют огромное значение для повышения жизнестойкости, адаптации к последствиям изменения климата и противодействия ему. Имеются данные о том, что резкое повышение спроса на некоторые виды природных ресурсов часто приводит к негативным экологическим последствиям, которые могут способствовать изменению климата (например, увеличение выбросов парниковых газов). Для повышения жизнестойкости также нужно бороться с более системными глобальными экологическими изменениями, такими как истощение и загрязнение водоемов, химическое загрязнение почвы и воздуха, утрата биоразнообразия, истощение озонового слоя в атмосфере, подкисление океанов, нарушение циклов азота и фосфора и изменения в землепользовании¹⁴. Поэтому сохранение экосистем и биоразнообразия — это не только один из способов смягчения рисков, но и одно из главных средств сохранения экосистемных благ, которые крайне важны для качества жизни, продуктивной и репродуктивной деятельности.

61. Местные органы власти обладают уникальными возможностями для защиты природных ресурсов и ареалов обитания. Местные и субнациональные органы власти должны обеспечивать, чтобы сохранение биоразнообразия было неотъемлемой частью городского планирования и стратегии в области развития. Сохранение биоразнообразия часто требует трансграничного сотрудничества между муниципалитетами, например для создания трансграничных коридоров биоразнообразия и экологических коридоров. Общинное участие и управление при содействии местных органов власти является мощным инструментом для прекращения утраты биоразнообразия и сохранения видов, находящихся под угрозой вымирания.

62. Важно отметить, что по всему миру такие группы, как мелкие землевладельцы, включая скотоводов и племена коренных народов, распоряжаются значительной долей этих ресурсов, будучи при этом наиболее уязвимы к последствиям изменения климата, деградации земель и утраты биоразнообразия. Важно отметить, что эти группы зачастую обладают богатыми и разнообразными знаниями о местных экосистемах. Для участия этих субъектов в повышении устойчивости обществ в целом необходимо создание благоприятных институциональных и политических условий.

63. В качестве одного из способов повышения жизнестойкости уязвимых сельских и пригородных районов посредством рационального управления ресурсами в рамках проекта микрофинансирования адаптации на основе экосистемы, реализуемого Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде в партнерстве с местными учреждениями микрофинансирования, в Андском регионе Перу и Колумбии предоставляются услуги микрофинансирования,

¹⁴ Steffen et al., “Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet”, *Science*, vol. 347, no. 6223, 2015.

облегчающие местные инвестиции в рациональное использование экосистемных благ. Участники проекта находят способы улучшения источников средств к существованию и повышения устойчивости к последствиям изменения климата. Проект имеет уникальный формат, сочетающий микрофинансирование и адаптацию на основе экосистемного подхода, и предлагает мелким фермерам микрофинансирование для вложения средств в мероприятия по адаптации с опорой на экосистему. По состоянию на 2017 год было выделено 11 100 кредитов на сумму 14,2 млн долл. США для частных инвестиций в адаптацию на основе экосистемного подхода, а более 7000 мелких фермеров стали участниками учебных и просветительских мероприятий на эту тему. Этот проект также продемонстрировал потенциал для более широкого применения в других общинах со значительным эффектом в плане повышения устойчивости и жизнестойкости.

V. Международное сотрудничество и партнерские связи для повышения устойчивости и жизнестойкости обществ

Финансирование устойчивого развития

64. Финансирование развития в любых формах — государственное и частное, внутреннее и международное — должно осуществляться с надлежащим учетом рисков и соображений жизнестойкости. В частности, если триллионы, которые предполагается выделить на строительство инфраструктуры к 2030 году, будут распределяться без учета показателей низкоуглеродного развития и устойчивости к изменению климата, это приведет к усилению уязвимости¹⁵. Международное государственное финансирование, включая официальную помощь в целях развития (ОПР), является одним из важнейших инструментов, дополняющим внутренние ресурсы, которых пока не хватает для удовлетворения потребностей в государственных инвестициях. ОПР и внутренние ресурсы играют очень важную роль, но их недостаточно для обеспечения устойчивости к широкому спектру потрясений, которые могут негативно сказаться на реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

65. В 2017 году потоки ОПР незначительно сократились в реальном выражении, зато объем ОПР, выделяемой наименее развитым странам, перестал снижаться и вырос. Однако суммарные выплаты тем странам, которые больше всех нуждаются в ресурсах, выделяемых на льготных условиях, и наиболее уязвимы для потрясений и кризисов, остались на прежнем уровне¹⁶. Увеличение ОПР в последние годы в основном объясняется выделением ресурсов на беженцев в принимающих странах; незначительное уменьшение объема ОПР в 2017 году отражает сокращение этих расходов. Правила отчетности по ОПР для стран, принимающих беженцев, были обновлены и уточнены на состоявшемся в 2017 году заседании высокого уровня Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, поскольку стандарты, применяемые поставщиками помощи, не были одинаковы. В 2017 году гуманитарная помощь выросла в реальном выражении на 6,1 процента до 154,45 млрд долл.

¹⁵ ODI and United Nations Development Programme, “Financing Sustainable Development: the critical role of risk and resilience”, 2016.

¹⁶ *Financing for Development: Progress and Prospects 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.I.5). URL: https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf.

США. Этот рост вызвал обеспокоенность тем, что расходы на беженцев и гуманитарную помощь могут отрицательно сказаться на финансировании долгосрочных целей в области развития.

66. Чтобы лучше учитывать задачи снижения рисков и повышения стойкости, необходимо переосмыслить то, как расходуется ОПР. Аддис-Абебская программа действий предусматривает выделение странами ресурсов на льготных условиях для стран с наибольшими потребностями и наименьшими возможностями для мобилизации ресурсов. ОПР выполняет важные функции, которые не могут выполнять другие источники финансирования, и является жизненно важным ресурсом для повышения стойкости, особенно в наиболее уязвимых бедных странах. Страны со средним уровнем дохода и страны, находящиеся в особой ситуации, такие, как мелкие островные развивающиеся государства, также имеют различные потребности в области развития, которые нужно учитывать. В частности, удаленность, размеры и уязвимость таких государств для внешних потрясений усугубляют их постоянную зависимость от официального финансирования на льготных условиях и ограничивают их возможности мобилизации внутренних ресурсов. Надлежащее рассмотрение уровней рисков и обязательства, содержащиеся в Аддис-Абебской программе действий, могут способствовать обеспечению рационального глобального распределения двусторонней помощи в целях развития.

67. Ежегодный рост расходов на устранение последствий бедствий вскрывает всё больше недостатков в существующей международной системе финансирования развития, отражающихся на странах, которые оказывают помощь в связи с кризисами и пытаются повысить стойкость. Еще одним важным аспектом является скорость выделения средств. Кроме того, страны, пострадавшие в результате бедствий, могут уже иметь высокий уровень задолженности; восстановление, требующее большого притока дополнительного финансирования, может привести к росту уровня задолженности. Можно рассмотреть инновационные решения, такие как операции по обмену долговых обязательств с участием многих кредиторов в целях борьбы с изменением климата и повышения устойчивости, опираясь на работу, проделанную в этой области Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна.

68. Стороны Парижского соглашения взяли на себя обязательство мобилизовать не менее 100 млрд долл. США в год для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним в развивающихся странах, чтобы помочь их населению повысить жизнестойкость. Хотя централизованного механизма учета финансовых потоков для борьбы с изменением климата нет, очевидно, что на деятельность по адаптации не хватает средств. Согласно недавним оценкам, финансирование мер по адаптации, будучи по-прежнему весьма недостаточным, всё-таки увеличивается, отчасти благодаря Зеленому климатическому фонду, отчасти благодаря ОПР для адаптации к изменению климата.

Инвестиции в меры по снижению риска бедствий

69. Анализ показывает, что ежегодные инвестиции в деятельность по снижению риска бедствий в объеме 6 млрд долл. США могут дать выгоды в размере до 360 млрд долл. США. Таким образом, финансирование мер по снижению риска бедствий высвобождает ресурсы для инвестиций в цели в области устойчивого развития и может быть движущей силой инноваций и «зеленого» роста и помочь в достижении других целей. Такие инвестиции также эффективны с точки зрения затрат, поскольку они составляют лишь 0,1 процента от примерно

6 трлн долл. США в год, которые необходимо инвестировать в инфраструктуру во всем мире в период до 2030 года¹⁷.

70. Подобные статистические данные подчеркивают важность оказания поддержки в разработке и осуществлении национальных планов действий по снижению риска бедствий, где учитываются всё более сложные задачи, связанные с изменением климата, деградацией окружающей среды, урбанизацией и ростом численности населения. Чтобы инвестиции в достижение целей в области устойчивого развития приводили к снижению риска бедствий, а не к появлению новых рисков, требуется подход, учитывающий такие риски. Особое внимание следует уделять наименее развитым и наиболее уязвимым странам, в том числе в рамках сотрудничества Юг — Юг и путем содействия использованию инновационных методов и технологий.

71. Разработка стратегий и планов устойчивого развития, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата дает возможность повысить согласованность действий по реализации межправительственных договоров на национальном и местном уровнях. В соответствии с целью 1 в области устойчивого развития (ликвидация нищеты) и ее задачей 5 (повышение жизнестойкости) страны должны удвоить усилия по обеспечению учета вопросов снижения риска бедствий в своих национальных планах и стратегиях развития. Это включает применение учитывающего риски бедствий подхода при реализации их национальных стратегий достижения целей в области устойчивого развития; осуществление целей в области устойчивого развития с использованием показателей, оценивающих снижение риска бедствий; содействие интеграции национальных и местных стратегий снижения риска бедствий. Особо значительные возможности для согласования связаны с разработкой национальных планов адаптации к изменению климата и национальных стратегий снижения риска к 2020 году, предусмотренных Парижским соглашением и Сендайской рамочной программой. Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий совместно с секретариатом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата разрабатывает техническое руководство для оказания странам поддержки в подготовке комплексных национальных планов адаптации к изменению климата и национальных стратегий снижения риска бедствий.

Диаспоры

72. Имеются данные, подтверждающие позитивную роль инвестиций мигрантов и диаспор в устойчивом развитии в их странах происхождения, и такие инвестиции являются важным ресурсом для повышения жизнестойкости. Согласно оценкам, в 2017 году общемировой объем денежных переводов достиг 596 млрд долл. США, причем их большая часть направлялась в развивающиеся страны. Эти потоки, как правило, играют особо важную роль в бедных странах и странах с малоразвитой экономикой, и часто они являются одним из главных источников средств к существованию для домашних хозяйств в странах, затронутых конфликтами, а также в период экономических трудностей и после стихийных бедствий. Кроме того, объем таких денежных переводов, как правило, относительно стабилен, а после экономических потрясений в принимающих странах он часто довольно быстро восстанавливается. Мигранты и диаспоры не только предоставляют финансовые ресурсы, но и способствуют передаче знаний и наращиванию потенциала как в городах, так и в сельской местности.

¹⁷ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Global assessment report on disaster risk reduction 2015”. URL: https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/GAR_2015/GAR_2015_1.html.

Новаторские городские сети

73. На местном уровне функционируют перспективные партнерства, опирающиеся на глобальные сети городов. Многие из них основаны на передовых методах определения приоритетов и развития по принципу «снизу вверх» с учетом местных особенностей. Инициативная группа городов по климатическим вопросам (C40) — глобальная сеть городов, занимающаяся проблемами изменения климата, — служит хорошим примером растущего трансграничного сотрудничества между городами и подчеркивает важность борьбы с деградацией окружающей среды и выбросами углерода в городах. Такая сеть, которая функционирует на основе обмена знаниями и сотрудничества в области данных, особо важна ввиду того, что в глобальном масштабе в городских районах необходимо добиться сокращения выбросов парниковых газов к 2050 году на более чем 60 процентов по сравнению с 2013 годом, а в негородских районах — примерно на 40 процентов¹⁸.

74. В ответ на призывы, содержащиеся в Сендайской рамочной программе и Парижском соглашении, города делают жизнестойкость неотъемлемым компонентом своей политики и принимают направленные на преобразования меры в рамках различных глобальных инициатив, включая кампанию по повышению устойчивости городов к бедствиям, проводимую Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий. Эта кампания, объединяющая города во всем мире, предусматривает обмен знаниями и сотрудничество между городами, планирование действий на местном уровне, поддержку в осуществлении и отслеживание прогресса в городах. Она дает инструменты для картирования рисков и оценки жизнестойкости, например оценочный лист жизнестойкости городов.

Комплексная поддержка, предоставляемая Организацией Объединенных Наций в интересах достижения коллективных результатов

75. Организация Объединенных Наций принимает меры по повышению согласованности своей деятельности на страновом уровне в поддержку осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и в целях повышения устойчивости и потенциала противодействия с учетом особенностей ситуации в различных странах. Эти усилия осуществляются в соответствии с резолюцией 71/243 Генеральной Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития, а также с учетом продолжающегося обсуждения предложений Генерального секретаря о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций. Они опираются на концептуальные основы аналитического подхода Организации Объединенных Наций к управлению рисками и повышению жизнестойкости (см. раздел II выше). Организация намерена повысить согласованность своей поддержки усилий по решению проблем в областях развития, гуманитарной помощи и миростроительства. Большое значение имеет также стратегический подход Организации Объединенных Наций к противодействию изменению климата.

76. Ключевую роль в поддержке усилий на страновом уровне будет играть более эффективный анализ с учетом факторов риска, проводимый структурами Организации Объединенных Наций, и повышение координации этой работы. Например, Детский фонд Организации Объединенных Наций готовится к публикации руководящих указаний по составлению программ с учетом факторов

¹⁸ New Climate Institute, “Opportunity 2030: benefits of climate action in cities”, 2018. URL: <https://newclimate.org/2018/03/06/opportunity-2030-benefits-of-climate-action-in-cities/>.

риска; они представляют собой методологию анализа рисков с учетом прежде всего интересов детей и предусматривают сотрудничество с многочисленными заинтересованными сторонами, занимающимися проблемами прав ребенка, в целях разработки или адаптации программ, которые будут способствовать дальнейшему снижению рисков, повышению жизнестойкости и достижению целей миростроительства. Разработка программ с учетом рисков направлена на достижение результатов в области развития или гуманитарной деятельности и обеспечение прогресса для всех со снижением последствий потрясений и постоянных проблем.

77. Сохраняются значительные пробелы в данных по устойчивости и жизнестойкости, что затрудняет оценку рисков и прогнозирование. Основные проблемы относятся к конкретным данным по городам, внутренней и международной миграции и другим формам мобильности. Новые источники данных, включая геопространственные данные и «большие данные», могут быть полезны для устранения некоторых пробелов, но это потребует координации и сотрудничества на национальном и международном уровнях. При создании информационных систем, необходимых для повышения устойчивости к изменению климата, потребуются сотрудничество и координация работы специалистов по данным во всех секторах под эгидой национальных статистических управлений.

78. Эти задачи в области данных признаны в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и международные организации при поддержке Статистической комиссии Организации Объединенных Наций берутся за их решение. Для успеха потребуется сотрудничество на глобальном и национальном уровнях в беспрецедентных масштабах. Активизация международного сотрудничества необходима для создания новых способов получения данных и наращивания потенциала для эффективного использования данных, в том числе в контексте проведения комплексных оценок последствий изменения климата.

VI. Заключение

79. В настоящем докладе представлено четкое обоснование необходимости поддержки в повышении устойчивости и жизнестойкости обществ в рамках реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Повестка дня на период до 2030 года является универсальной повесткой дня, согласованной государствами, но ее реализация зависит от всех заинтересованных сторон, и не в последнюю очередь от местных общин и местных органов власти, которых непредвиденные или назревающие проблемы в области развития затрагивают в первую очередь. В настоящем докладе определены четыре основных фактора риска в плане обеспечения устойчивости и повышения жизнестойкости городов и сельских районов: изменение климата; бедность и неравенство; плохо спланированная урбанизация; деградация окружающей среды. В целях обеспечения устойчивости и стойкости общин к таким рискам и устранения соответствующих факторов уязвимости предлагаются основные направления действий и возможные инструменты.

80. Усилия по содействию созданию устойчивых и жизнестойких обществ характеризует ряд элементов, которые носят сквозной характер. Всем заинтересованным сторонам рекомендуется уделять первоочередное внимание этим элементам в работе по реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. К их числу относятся: важность ответственности и потенциала на местном уровне; прогнозирование и планирование с учетом рисков; интеграция политики; инклюзивность.

81. **Важную роль в достижении целей в области устойчивого развития играет ответственность на национальном и местном уровнях за осуществление стратегий по повышению жизнестойкости.** Иерархические или шаблонные подходы с большей вероятностью могут обернуться неудачей, нежели подходы, основанные на местных реалиях. Местные органы власти играют важную роль в воплощении концепции Повестки дня на период до 2030 года в ощутимый прогресс в интересах общин, домашних хозяйств и отдельных людей, особенно тех из них, кто рискует остаться позади. Местные общины и субъекты способны лучше всех разобраться, каким образом следует применять целевые показатели в области устойчивого развития к местным условиям, приоритетам и возможностям. Кроме того, они склонны думать о более долгосрочных последствиях, гибкости и конкретных аспектах, которые могут повлиять на эффективную реализацию.

82. **Чтобы добиться устойчивых результатов и повысить жизнестойкость населения, всем странам следует обеспечить укрепление потенциала и систем на местах.** Местные субъекты должны быть в авангарде конкретных действий по повышению стойкости, обеспечению готовности и устранению последствий. Такие действия должны предприниматься по возможности на местном уровне, а при необходимости — и на международном. Важнейший первый шаг заключается в том, чтобы оценить имеющийся местный потенциал в области предупреждения кризисов и эффективного устранения их последствий в городских и сельских районах и создать стратегии по устранению выявленных недостатков. Поскольку потенциал на местах варьируется, а местные институты часто разделяют функции с другими органами власти, местный потенциал следует укреплять в рамках усилий по наращиванию потенциала на национальном уровне, чтобы обеспечить согласованность.

83. **Также требуется прогнозирование и планирование с учетом рисков.** Мышление в краткосрочной перспективе не позволяет повышать стойкость и регулировать риски на устойчивой основе, а для прогнозирования часто не хватает потенциала, стимулов и данных. Стратегическое прогнозирование обеспечивает приоритетный учет проблем жизнестойкости путем концентрации на неопределенности и угадывания на основе лучшей имеющейся информации тех конкретных проблем, с которыми может столкнуться местное население, и того, какие имеющиеся и новые ресурсы можно использовать для предотвращения неудач в области развития. Осведомленность обеспечивает гибкость долгосрочных планов и позволяет разрабатывать такую политику и программы, которые легче адаптировать.

84. **Прогнозирование также может способствовать инновациям.** Здесь следует отметить, что миграция из сельских районов в городские тесно связана с такими проблемами, как землепользование, социальная интеграция и изменение состояния окружающей среды. Способность угадывать будущие потребности и трудности может стимулировать новаторские и предпринимательские проекты по решению проблем до того, как они приведут к пагубным последствиям. В условиях нехватки потенциала во многих развивающихся странах в рамках обмена знаниями и сотрудничества в целях развития следует уделять внимание учебной подготовке, мероприятиям и учениям, связанным с прогнозированием.

85. **Экономическая, социальная и экологическая устойчивость и жизнестойкость взаимосвязаны и требуют комплексного подхода к политике и планированию.** Взаимосвязанные стратегии, направленные на снижение рисков для людей в целях создания устойчивых и жизнестойких обществ, требуют системного мышления, так как оно позволяет анализировать комплексные взаи-

мосвязи между рисками и возможностями. Кроме того, необходимы комплексные подходы к оценке целого ряда политических мер и мероприятий для определения их преимуществ и недостатков и выбора оптимальных стратегий для достижения целей в области устойчивого развития. Еще одной задачей является учет мер реагирования на изменение климата в процессах развития, поскольку действия в связи с изменением климата будут более эффективны в том случае, если они разрабатываются и осуществляются в контексте других мероприятий по повышению устойчивости и жизнестойкости.

86. Меры, принимаемые для повышения устойчивости, должны особо предусматривать участие широкого круга заинтересованных сторон. Это поможет учитывать различия в факторах уязвимости и риска в рамках общин и между различными группами населения. Например, малоимущие женщины в большей степени страдают от потрясений, а число случаев гибели женщин и детей в результате экстремальных погодных явлений непропорционально велико. В то же время женщины часто первыми приходят на помощь в случае стихийных бедствий, но, хотя они обладают обширными знаниями о местности, имеющихся ресурсах и местных потребностях, их часто не допускают к процессам принятия решений. Их участие, а также участие молодежи и других уязвимых групп имеет исключительное значение для перехода общества к устойчивым методам и повышения стойкости для обеспечения того, чтобы никто не был забыт.
