

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

Бангкок, 27-29 ноября 2013 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

Повестка дня в области развития на период после 2015 года в контексте уменьшения опасности бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе**Уменьшение опасности бедствий в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года, включая вопросы, касающиеся наименее развитых стран и стран с особыми потребностями****Записка секретариата***Резюме*

Диалог по вопросам уменьшения опасности бедствий (УОБ) в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года ведется на глобальном и региональном уровнях с участием основных заинтересованных сторон, включая государства – члены ЭСКАТО. Итоги дискуссии на данный момент говорят о том, что вопросы УОБ можно в общем отразить в рамочной программе повышения устойчивости. Следует отметить, что вопросы УОБ обсуждаются как неотъемлемый элемент повестки дня в области развития на период после 2015 года. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций, в том числе ЭСКАТО, вносят региональный вклад в ведущиеся на глобальном уровне дебаты. В конкретном контексте Азиатско-Тихоокеанского региона – региона мира, наиболее подверженного бедствиям и характеризующегося высокой степенью уязвимости и подверженности многим видам бедствий, – диалог ведется в рамках нескольких форумов. В настоящем документе излагаются основные итоги этих консультаций. В настоящем документе подчеркивается также, что вопросы УОБ могут быть включены в задачи и цели в области искоренения бедности, а также в области устойчивого развития. В настоящем документе с учетом особенностей региона освещаются ключевые вопросы и проблемы, связанные с содействием всеобъемлющему диалогу и обеспечением тем самым озвучивания региональной позиции государств-членов, наряду с сохранением акцента на региональных аспектах повестки дня в области развития на период после 2015 года в контексте уменьшения опасности бедствий. Особого упоминания в этой связи заслуживают наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства региона, для всех из которых характерна высокая степень уязвимости и отсутствие устойчивости к бедствиям. В заключение перечисляется ряд вопросов, связанных с интегрированием УОБ в деятельность по искоренению бедности и обеспечению устойчивого развития для рассмотрения Комитетом, в том числе вопросы, упомянутые в резолюции 69/12 Комиссии об активизации регионального сотрудничества для повышения устойчивости к стихийным бедствиям в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
A. Инициативы Организации Объединенных Наций	3
B. Региональные инициативы	4
II. Повестка дня в области развития на период после 2015 года: рамочная программа действий по уменьшению опасности бедствий	6
A. Сохранение динамики, наработанной в процессе осуществления Хиогской рамочной программы действий	7
B. Консультативные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе ...	7
III. Уменьшение опасности бедствий: рамочная программа действий по повышению устойчивости	8
A. Рамочная программа действий по повышению устойчивости: политическая поддержка	9
B. Рамочная программа действий по повышению устойчивости: охват многих видов бедствий	10
C. Рамочная программа действий по повышению устойчивости: включение деятельности по уменьшению опасности бедствий в стратегии развития	10
IV. Страны с особыми потребностями: каково положение этих стран в контексте рамочной программы действий по уменьшению опасности бедствий?	11
A. Высокая степень уязвимости	11
B. Усиление рисков, связанных с климатом	11
C. Постоянные вызовы, связанные с уязвимостью	12
D. Вынесение вопроса на глобальный уровень	12
V. Рамочная программа действий по повышению устойчивости для уменьшения опасности бедствий: определение задач и целей	13
A. Отдельная цель, касающаяся уменьшения опасности бедствий, по отношению к межсекторальным целям	13
B. Задачи и цели в области уменьшения опасности бедствий: наметившиеся тенденции	14
VI. Вопросы для рассмотрения Комитетом	15
Таблица	
Приоритеты и конкретные вопросы, волнующие Азиатско-Тихоокеанский регион, в связи с повесткой дня в области развития на период после 2015 года	4

I. Введение

1. Сейчас, когда приближается крайний срок достижения Целей развития тысячелетия, на разных уровнях ведется работа по определению повестки дня в области развития на период после 2015 года. В сентябре 2011 года по просьбе Генерального секретаря Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) положили начало общесистемной подготовке к определению указанной повестки дня. В январе 2012 года была создана Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по повестке дня в области развития на период после 2015 года (ЦГС ООН), в состав которой вошли более 60 организаций системы Организации Объединенных Наций, включая ЭСКАТО. В июне 2012 года ЦГС ООН опубликовала свой первый доклад¹, в котором она представила свое видение будущего, опирающееся на базовые ценности – права человека, равенство, устойчивое развитие. В докладе предлагается организовать деятельность в период после достижения Целей развития тысячелетия, по четырем направлениям: а) всеобъемлющее социальное развитие; б) всеобъемлющее экономическое развитие; в) обеспечение экологической устойчивости; и d) мир и безопасность.

A. Инициативы Организации Объединенных Наций

2. Результатом Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию стал целенаправленный политический итоговый документ², в котором предусматриваются четкие практические меры по обеспечению устойчивого развития, в том числе набор целей в области устойчивого развития, которые основываются на Целях развития тысячелетия и перекликаются с повесткой дня в области развития на период после 2015 года. Одновременно система Организации Объединенных Наций – специализированные учреждения, программы и фонды – положили начало ряду мероприятий по определению нового перечня инициатив, таких, как Группа видных деятелей высокого уровня по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года, Сеть для выработки решений в области устойчивого развития, Глобальный договор Организации Объединенных Наций и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития. В своем докладе 2012 года³ Генеральный секретарь высказал свои соображения относительно продвижения повестки дня в области развития на период после 2015 года, в том числе за счет принятия мер по обеспечению согласованности повестки с последующей деятельностью в связи с Конференцией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.

3. Тридцатого мая 2013 года Группа видных деятелей высокого уровня по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года опубликовала свой доклад⁴. В докладе Группы в числе пяти крупных трансформационных преобразований называются следующие: никто не остается в стороне; устойчивое развитие как основа деятельности; преобразование

¹ Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по повестке дня в области развития на период после 2015 года, *«Превращая в реальность будущее, которого мы добиваемся для всех»: доклад Генеральному секретарю*, (Нью-Йорк, 2012 год). Размещено на сайте www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf.

² «Будущее, которого мы хотим», резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение.

³ A/67/257.

⁴ Группа видных деятелей высокого уровня по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года, *Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития* (Нью-Йорк, 2012 год). Размещено на сайте www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf.

экономик для создания новых рабочих мест и содействие всеобъемлющему экономическому росту; создание мирных условий и эффективных, открытых и ответственных институтов для всех; и формирование нового глобального партнерства.

4. На всех этих форумах УОБ, как правило, указывается в числе приоритетных направлений повестки дня в области развития на период после 2015 года, в увязке с первоочередными задачами, связанными с изменением климата и охраной окружающей среды и, все чаще, с задачами в области социально-экономического развития.

В. Региональные инициативы

5. В июне 2013 года региональные комиссии опубликовали документ *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*⁵ («Региональная позиция по повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года»), который стал региональным вкладом в глобальную дискуссию по вопросам политики, в том числе по вопросу согласованности политики на разных уровнях. В своем докладе региональные комиссии изложили региональную позицию по формулированию повестки дня в области развития на период после 2015 года и определили приоритетные области и основные положения. В конкретном контексте Азиатско-Тихоокеанского региона, с учетом итогов Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, региональные приоритетные задачи были организованы вокруг четырех тем, а именно: экономическая устойчивость, социальная устойчивость, экологическая устойчивость и управление и институты. Региональные приоритеты и проблемные области, характерные для Азиатско-Тихоокеанского региона, указаны в таблице ниже.

Таблица

Приоритеты и конкретные вопросы, волнующие Азиатско-Тихоокеанский регион, в связи с повесткой дня в области развития на период после 2015 года

Экономическая устойчивость	Социальная устойчивость	Экологическая устойчивость	Управление и институты
Региональные приоритеты			
Экономический рост; уменьшение бедности; занятость; продовольственная безопасность; торговля, инвестиции, технология; неравенство доходов	Образование; здравоохранение; гендерное равенство и расширение прав женщин; социальная защищенность	Уменьшение опасности бедствий, связанных с изменением климата; биологическое разнообразие; урбанизация	Демократия и верховенство права; эффективные институты; личная безопасность; глобальное управление
Конкретные вопросы, вызывающие озабоченность			
Уровни полной нищеты; развитие производства с большой добавленной стоимостью; укрепление внутреннего спроса	Укрепление и расширение систем социального обеспечения	Крупные внутренние перемещения населения, вызванные наводнениями и бурями; затопление малых островов/подтопление морской водой; проблемы, связанные с мегагородами	Децентрализация государственных услуг и их передача на местный уровень

Источник: Организация Объединенных Наций, Европейская экономическая комиссия, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна,

⁵ E/ESCWA/OES/2013/2.A

Экономическая комиссия для Африки и Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии, *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda* («Региональная позиция в отношении повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года») (E/ESCWA/OES/2013/2).

6. В период с 26 по 28 августа 2013 года по просьбе государств-членов ЭСКАТО организовала Азиатско-тихоокеанский диалог на уровне министров: переход от Целей развития тысячелетия к Повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года. Цель диалога состояла в том, чтобы проанализировать прогресс в решении задач, поставленных Конференцией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, и в достижении Целей развития тысячелетия, наряду с формулированием повестки дня с упором на требующих решения вопросах, стоящих перед Азиатско-Тихоокеанским регионом. Этот диалог стал первым региональным мероприятием на уровне министров, организованных для обсуждения повестки дня в области развития на период после 2015 года после опубликования доклада Группы высокого уровня⁶. Диалог позволил сформулировать позицию региона для шестьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, что важно для окончательной выработки повестки дня в области развития на период после 2015 года. Затем Азиатско-тихоокеанское региональное совещание по осуществлению применительно к итогам Рио+20, проходившее в Бангкоке 22-24 апреля 2013 года, обсудило региональные аспекты глобальных процессов, вытекающих из Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, такие, как создание политического форума высокого уровня, который должен прийти на смену Комиссии по устойчивому развитию, и разработка целей в области устойчивого развития.

Бангкокская декларация Азиатско-Тихоокеанского региона о повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года^a

Министры и высокопоставленные представители стран Азиатско-Тихоокеанского региона приняли Бангкокскую декларацию в качестве основного итогового документа Азиатско-тихоокеанского диалога на уровне министров: переход от Целей развития тысячелетия к Повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года. В Декларации подчеркивается, что повестка дня в области развития на период после 2015 года должна быть «комплексной, всеохватной, справедливой, социально направленной и универсальной» и должна быть направлена на искоренение нищеты и на содействие устойчивому развитию. В Декларации содержалась рекомендация о том, что повестка дня в области развития должна быть направлена на «устранение всех форм неравенства и их коренных причин». В ней предлагалось укреплять глобальное партнерство и активизировать осуществление согласованных целей в области развития. В Декларации также содержалась рекомендация сохранить в повестке дня Организации

⁶ Организация Объединенных Наций, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, «Азиатско-тихоокеанский диалог на уровне министров: переход от Целей развития тысячелетия к Повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года», концептуальная записка (Бангкок, 2013 год). Размещено на сайте http://apmd2013.unescap.org/documents/APMD2013_ConceptNote.pdf.

Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года дух Декларации тысячелетия за счет:

- a) решимости, опираясь на достигнутое, осуществлять дальнейшие меры по достижению Целей развития тысячелетия, особенно цели по искоренению нищеты;
- b) сбалансированного интегрирования экономического, социального и экологического аспектов устойчивого развития;
- c) упора на всеохватное, справедливое и устойчивое развитие и экономический рост, направленный на эффективное устранение всех форм неравенства и их коренных причин;
- d) акцента на глобальных, региональных и национальных аспектах устойчивого развития при удовлетворении особых потребностей и решении особых проблем, с которыми сталкиваются наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства, в контексте их соответствующих планов и программ действий;
- e) укрепления глобального партнерства для более эффективного осуществления согласованных на международном уровне целей и задач в области развития.

В Декларации министры подтвердили свою приверженность устранению остающихся пробелов в осуществлении итоговых документов крупных встреч на высшем уровне по устойчивому развитию, решению новых и возникающих проблем и использованию новых возможностей в осуществлении мер, предусмотренных в рамочной программе действий и в контексте последующей деятельности, связанной с документом «Будущее, которого мы хотим», что должно подкрепляться соответствующим предоставлением необходимых средств для осуществления таких мер. Министры также призвали систему Организации Объединенных Наций, в том числе ее региональные комиссии и региональные и субрегиональные организации продолжать содействовать сбалансированному интегрированию экономического, социального и экологического аспектов устойчивого развития и в своем соответствующем качестве оказывать поддержку государствам-членам в осуществлении устойчивого развития.

^a http://apmd2013.unescap.org/documents/APMD2013_Declaration.pdf.

II. Повестка дня в области развития на период после 2015 года: рамочная программа действий по уменьшению опасности бедствий

7. Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которая стала важной вехой в признании уменьшения опасности бедствий в качестве одного из вопросов, влияющих на устойчивое развитие, призвала проявлять большую политическую приверженность, с тем, чтобы вопросы уменьшения опасности бедствий и повышения устойчивости общин и стран к бедствиям решались в первоочередном порядке в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты. Конференция придала импульс повышению устойчивости к стихийным бедствиям в контексте зеленой экономики и устойчивого развития путем применения более интегрированных и скоординированных подходов. Она также предложила ряд инновационных подходов для обеспечения более высокой степени интегрирования мер по уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата на всех уровнях, в том числе в национальных стратегиях развития и инвестиционной

деятельности, и в усилиях по укреплению органов местного самоуправления и укреплению партнерского сотрудничества с гражданским обществом. Сейчас есть возможность воспользоваться парадигмами зеленой экономики, чтобы оказать необходимую политическую поддержку, а также предоставить дополнительные ресурсы для укрепления потенциала в области управления рисками, в том числе потенциала, связанного с оценкой причиненного бедствиями ущерба и с оценкой опасности бедствий.

А. Сохранение динамики, нарабатанной в процессе осуществления Хиогской рамочной программы действий

8. На третьей Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, которую Генеральная Ассамблея постановила созвать в Японии в начале 2015 года⁷, будет проведен обзор Хиогской рамочной программы действий на 2005-2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (ХПД)⁸ и будет принята рамочная программа по уменьшению опасности бедствий (известная как вторая Хиогская рамочная программа действий или ХПД-2). Управлению Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий поручено выполнять роль секретариата, который будет способствовать разработке ХПД-2 и координировать подготовительную деятельность в консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

9. В увязке с четвертой сессией Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий, которая состоялась в мае 2013 года, Управление Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий опубликовало сводный доклад о консультациях, проведенных по рамочной программе действий по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года⁹. В докладе отражены три общих направления, которые охватывают все разнообразие тем и конкретных вопросов, обсуждавшихся в ходе процесса консультаций. Первое направление характеризуется как деятельность на местном уровне, осуществляемая с общей целью укрепления руководства за счет привлечения общин и укрепления потенциала органов местного самоуправления. Второе направление связано с комплексными подходами, отражающими широкий диапазон вопросов, связанных с преодолением барьеров, особенно в том, что касается секторальных вопросов и институциональных механизмов. Третье направление связано с созданием благоприятных условий, что включает условия и стимулы для повышения устойчивости, например осуществление таких мер, как принятие решений с учетом существующих рисков, оценка и анализ рисков, повышение информированности общественности, укрепление потенциала, улучшение управления и повышение подотчетности, и контроль и ресурсы.

В. Консультативные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе

10. В процессе консультаций, которые проводятся в Азиатско-Тихоокеанском регионе на различных уровнях и включают комплексное и межсекторальное обсуждение вопросов, касающихся повестки дня в области развития на период после 2015 года и целей в области устойчивого развития, были определены следующие семь неотложных задач: а) разработка новой

⁷ Резолюция 67/209 Генеральной Ассамблеи, пункт 10.

⁸ A/CONF.206/6 и Согг.1, глава I, резолюция 2.

⁹ Управление Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий, *Сводный доклад: консультации по вопросам Рамочной программы действий по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года (ХПД-2)* (Женева, 2013 год). Размещено на сайте www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=32535.

рамочной программы деятельности по уменьшению опасности бедствий, опираясь на достижения Хиогской рамочной программы действий; b) интегрирование деятельности по уменьшению опасности бедствий, адаптации к изменению климата и обеспечению устойчивого развития; c) принятие мер на местном уровне; d) устранение уязвимости и повышение таким образом устойчивости; e) взаимодействие многих заинтересованных сторон; f) управление рисками и подотчетность; и g) принятие решений, основанных на знаниях⁹. В результате консультаций было настоятельно рекомендовано, чтобы ХПД-2 имела четко определенные целевые параметры, показатели, функции и механизмы контроля для повышения ответственности за их осуществление и для определения не только конечных результатов, но и совокупной эффективности мер по уменьшению опасности бедствий. Звучали также призывы рассмотреть вопрос о том, чтобы сделать рамочную программу действий по уменьшению опасности бедствий юридически обязательным документом в виде конвенции Организации Объединенных Наций. Подчеркивалась также необходимость разработки региональных и национальных рамочных программ для обеспечения выполнения ХПД-2.

11. Второй этап консультаций по ХПД-2 проводится в настоящее время и сосредоточен на определении основных элементов, принципов, целевых параметров, показателей и механизмов осуществления и контроля, которые необходимо включить в новую глобальную рамочную программу действий по уменьшению опасности бедствий. Процесс консультаций направлен также на повышение роли заинтересованных сторон, в частности национальных правительств и органов местного самоуправления, в осуществлении проектов, а также на повышение степени их приверженности осуществляемой деятельности. Мнения, высказанные в ходе этих консультаций, будут затем учитываться в процессе последующих обсуждений, главным образом в рамках региональных форумов по уменьшению опасности бедствий, которые будут проводиться в 2013 и 2014 году, в том числе в рамках третьей сессии Комитета по уменьшению опасности бедствий, сессии Генеральной Ассамблеи в сентябре 2014 года и третьей Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий в марте 2015 года, на которой страны должны согласовать и принять ХРП-2.

III. Уменьшение опасности бедствий: рамочная программа действий по повышению устойчивости

12. Концепция «устойчивости» в процессе многосторонних консультаций выкристаллизовалась как более широкая концепция, как более общая цель и как часть повестки дня в области развития, в которых учитываются как известные, так и неизвестные возможности и сочетания будущих рисков¹⁰. Это, в частности, включает интегрирование деятельности по уменьшению опасности бедствий, по адаптации к изменению климата, по предотвращению конфликтов и уменьшению уязвимости в процесс устойчивого развития. Повышение устойчивости, таким образом, рассматривается как преобразующий процесс, повышающий способность населения, общин, институтов и стран предвидеть потрясения, смягчать их последствия, перестраиваться и восстанавливаться после бедствий¹¹.

¹⁰ United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.II.F.3).

¹¹ United Nations Development Programme, Peacebuilding Support Office, United Nations Office for Disaster Risk Reduction and United Nations Children's Fund, *Impact of Conflict, Violence and Disaster on Long-term Development. A Global Thematic Consultation: Building the Post-2015 Development Agenda* (2013). Размещено на сайте www.worldwewant2015.org/file/285363/download/309358.

A. Рамочная программа действий по повышению устойчивости: политическая поддержка

13. В недавно принятой Бангкокской декларации Азиатско-Тихоокеанского региона о повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года подчеркивается, что повестка дня в области развития на период после 2015 года должна быть направлена, среди прочего, на содействие уменьшению опасности бедствий и повышение готовности к ним и что она должна также способствовать адаптации к изменению климата и обеспечению экологической устойчивости.

14. В ходе глобальных тематических консультаций по уменьшению опасности бедствий и повестке дня в области развития на период после 2015 года, состоявшихся в Джакарте в феврале 2013 года, внимание было сосредоточено на интегрировании вопросов уменьшения опасности бедствий и повышения устойчивости в повестку дня в области развития на период после 2015 года, а также на необходимости уменьшения опасности бедствий для достижения любых будущих целей в области развития¹². Участники консультаций использовали в качестве главных ориентиров итоговые документы Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и Группы высокого уровня по глобальной устойчивости. Участники консультаций высказались за интегрирование деятельности по уменьшению опасности бедствий в национальные стратегии, планы, программы и бюджеты; и указали на необходимость уменьшения опасности бедствий как неотъемлемого элемента устойчивого развития, а также на необходимость наглядной демонстрации того, как отсутствие мер по уменьшению опасности бедствий может сказаться на экономической, социальной и экологической устойчивости в повестке дня в области развития на период после 2015 года. Участники консультаций предложили возможные варианты интегрирования деятельности по уменьшению опасности бедствий в повестку дня в области развития на период после 2015 года, включая:

a) определение отдельной цели по уменьшению опасности бедствий с использованием устойчивости в качестве концептуальных рамок. Это позволило бы обеспечить согласованность глобальных рамочных программ, касающихся устойчивого развития, уменьшения опасности бедствий, адаптации к изменению климата и предотвращения конфликтов;

b) включение уменьшения опасности бедствий в цели других секторов, особенно таких, как уменьшение бедности, здравоохранение, окружающая среда, управление, продовольственная безопасность, гендерное равенство, образование и водоснабжение;

c) содействие применению нового подхода к развитию, предусматривающего интегрирование вопросов уменьшения опасности бедствий во все мероприятия в целях развития, включая, например, обязательную оценку опасности бедствий на начальной стадии любого проекта в целях развития и использование существующих инструментов оценки, таких, как экологическая экспертиза;

d) разработка целевых параметров и показателей для определения затрат, конечных результатов и эффективности, которые позволяли бы

¹² United Nations Development Programme, Peacebuilding Support Office, United Nations Office for Disaster Risk Reduction and United Nations Children's Fund, *Report: Global Thematic Consultation on Disaster Risk Reduction and the Post- 2015 Development Agenda, 19-20 February 2013, Jakarta, Indonesia* (2013).

определять степень сокращения непосредственных потерь, таких, как гибель людей и негативный экономический эффект, а также косвенных потерь, таких, как утрата социального капитала и экосистем. Целевые параметры и показатели должны быть применимы на региональном, национальном и субнациональном уровнях.

В. Рамочная программа действий по повышению устойчивости: охват многих видов бедствий

15. Шестидесят девятая сессия Комиссии, состоявшаяся в мае 2013 года, высказала ценные рекомендации относительно повышения устойчивости к стихийным бедствиям и крупным экономическим кризисам. ЭСКАТО провела региональное тематическое исследование¹⁰, опубликование которого было приурочено к сессии Комиссии, в ходе которой состоялся диалог высокого уровня по вопросам политики с участием министров и высокопоставленных представителей правительств. В результате исследования было установлено, что многие виды потрясений, особенно стихийные бедствия и крупные экономические кризисы, происходят все чаще и что часто они накладываются друг на друга, а это требует более комплексных и систематических подходов к повышению устойчивости. Какой-нибудь отдельный инцидент, который можно было бы когда-то локализовать и урегулировать отдельно, сейчас имеет множественные и взаимосвязанные региональные глобальные последствия, для устранения которых сегодня требуются макроэкономические рамки и ребалансирование экономической, социальной и экологической систем. Сейчас, когда правительства всех стран региона с трудом пытаются справиться с множественными и накладывающимися друг на друга потрясениями, нужна новая парадигма в разработке политики. ЭСКАТО предложила новые региональные рамки для повышения устойчивости, которые обеспечивают ребалансирование экономической, социальной и экологической систем. Центральным элементом этих рамок является приоритетная роль правительств как главного органа, отвечающего за долгосрочное социально-экономическое развитие¹⁰. Ввиду того, что многие из сегодняшних потрясений имеют транснациональный характер, в рамочной программе предлагаются транснациональные меры реагирования, основанные на региональном сотрудничестве, при этом также подчеркивается, что благодаря взаимодействию правительств стран Азиатско-Тихоокеанского региона можно найти решения, эффективность которых будет выше суммы действий, предпринимаемых отдельными странами. Утверждается, что, ввиду того, что потрясения редко, или почти никогда, не затрагивают только отдельные страны, совместные подходы с участием многих стран обещают существенные выгоды.

С. Рамочная программа действий по повышению устойчивости: включение деятельности по уменьшению опасности бедствий в стратегии развития

16. В документе *Chair's Summary: Fourth Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction, Geneva, 21-23 May 2013 — Resilient People, Resilient Planet* («Резюме, подготовленное Председателем: четвертая сессия Глобальной платформы по вопросам уменьшения опасности бедствий, Женева, 21-23 мая 2013 года, – устойчивое население, устойчивая планета»)¹³ утверждается, что развитие и устойчивость вряд ли можно обеспечить без включения вопросов уменьшения опасности бедствий во все инициативы в области развития. Как увеличение, так и уменьшение опасности бедствий тесно связано со стратегиями развития, охраной окружающей среды и изменением климата, а также с

¹³ Размещено на сайте www.preventionweb.net/files/33306_finalchairsummaryoffourthsessionof.pdf.

мобильностью человека. Важно, чтобы политика в этих областях разрабатывалась как взаимодополняющая – будь то местном, национальном или международном уровнях – и надлежащим образом интегрировалась в стратегии развития. Внимание акцентировалось на комплексных, межсекторальных подходах к уменьшению опасности бедствий и на укреплении соответствующих мер в ключевых секторах, таких, как образование, сельское хозяйство и здравоохранение. Разработка и финансирование планов повышения устойчивости в рамках стратегий развития были квалифицированы как средства, способствующие осуществлению подходов, охватывающих всех членов общества. Были высказаны также рекомендации в отношении политики в области инвестиций, улучшения отслеживания финансирования для уменьшения опасности бедствий в различных секторах и финансовых потоках и использования специальных маркеров в докладах об оказании помощи в глобальных масштабах.

IV. Страны с особыми потребностями: каково положение этих стран в контексте рамочной программы действий по уменьшению опасности бедствий?

A. Высокая степень уязвимости

17. В тематическом исследовании ЭСКАТО говорится, что страны с особыми потребностями, а именно наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства, наиболее уязвимы в отношении экономических кризисов и стихийных бедствий. Например, малые островные развивающиеся государства, в том числе Вануату, Соломоновы Острова и Тонга, где степень диверсификации экономики невысока и где значительная доля населения сосредоточена в низколежащих прибрежных районах, чрезвычайно уязвимы как в отношении бедствий, так и в отношении крупных экономических кризисов. Наибольшие потери вследствие стихийных бедствий несут развивающиеся страны, которые в глобальных масштабах теряют в результате бедствий от двух до 15 процентов ВВП ежегодно. Среди развивающихся стран наиболее уязвимыми являются наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства. Аналогичная ситуация наблюдается в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где наиболее уязвимыми являются наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства. Бангладеш, Бутан, Камбоджа, Папуа – Новая Гвинея и Фиджи наиболее подвержены опасности стихийных бедствий вследствие нахождения в зоне риска и уязвимости в плане ущерба. Развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, например Кыргызстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Монголия и Таджикистан, наиболее подвержены экономическим потрясениям; эти страны, относительно в большей степени зависящие от сырьевых товаров, больше всего страдают от волатильности рынка сырьевых товаров. Карта уязвимости в Азиатско-Тихоокеанском регионе в значительной степени повторяет контуры карты бедности в регионе, что свидетельствует о том, что наиболее уязвимое население региона проживает в наиболее густонаселенных наименее развитых странах¹⁰.

B. Усиление рисков, связанных с климатом

18. Глобальный индекс рисков, связанных с климатом, за 2013 год, дающий представление о том, в какой степени страны были подвержены последствиям причиняющих ущерб погодных явлений (таких как бури, наводнения и аномально высокие температуры), свидетельствует о том, что наименее развитые

страны в целом пострадали больше, чем промышленно развитые страны¹⁴. Особенно в относительном выражении наименее развитые страны и бедные развивающиеся страны несут наибольшие потери. Результаты, полученные с помощью Глобального индекса рисков, связанных с климатом, однозначно свидетельствуют об особой уязвимости бедных стран в отношении климатических рисков, несмотря на то, что абсолютный денежный ущерб значительно выше в более богатых странах. За период с 1992 по 2011 год Бангладеш, Вьетнам, Корейская Народно-Демократическая Республика, Мьянма, Пакистан и Таиланд входили в число 10 стран, в наибольшей степени подверженных риску, связанному с погодными явлениями. Что касается будущего изменения климата, то Глобальный индекс рисков, связанных с изменением климата, может служить предостережением, указывающим на ранее существовавшие факторы риска, которые могут еще больше усилиться в регионе, где экстремальные явления становятся более частыми или более сильными вследствие изменения климата.

C. Постоянные вызовы, связанные с уязвимостью

19. На странице 37 доклада⁴ Группы видных деятелей по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года говорится, что «люди, живущие в бедности, наиболее уязвимы при опустынивании, уничтожении лесов и чрезмерном вылове рыбы, менее способны противостоять потопам, ураганам и засухам». Природные катастрофы могут ввергнуть их в порочный круг долгов, болезней, дальнейшей деградации земель и еще большей бедности. В итоговых документах Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию также подчеркивается, что вопросы уменьшения опасности бедствий и повышения устойчивости к бедствиям следует решать в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты. Азиатско-тихоокеанское совещание по осуществлению уделило особое внимание вопросам гендерного равенства, конфликтным ситуациям, стихийным бедствиям и отсутствию продовольственной безопасности в контексте цепочки «вода-продовольствие-энергия» в конкретных условиях наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств региона. Кроме того, региональные консультативные службы ЭСКАТО, работающие в Афганистане, Камбодже и Монголии, однозначно говорят о сложной ситуации в этих странах, вызванной наложением таких факторов риска, как бедствия, конфликты и уязвимость. Вследствие этого в Афганистане даже небольшие по масштабам бедствия имеют серьезные последствия из-за полного исчерпания возможностей на всех уровнях. С другой стороны, Камбоджа и Монголия в большей степени подвержены аномальным погодным явлениям. Адаптация к изменению климата и уменьшение опасности бедствий неотделимы друг от друга в таких контекстах. Формируемая рамочная программа повышения устойчивости, включающая искоренение нищеты, уменьшение опасности бедствий и адаптацию к изменению климата, наряду с удовлетворением потребностей, связанных с повесткой дня в области устойчивого развития, отражает вызовы, с которыми сталкиваются страны с особыми потребностями.

D. Вынесение вопроса на глобальный уровень

20. Столкнувшись с угрозами изменения климата и перспективой повышения уровня моря и более экстремальных погодных явлений, Альянс малых островных государств предложил еще в 1991 году механизм страхования от

¹⁴ Sven Harmeling and David Eckstein, *Global Climate Risk Index 2013: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2011 and 1992 to 2011* (Bonn, Germany, Germanwatch, 2013).

повышения уровня моря¹⁵. Впоследствии Альянс добивался уделения внимания этому вопросу, а также признания актуальности вопросов, касающихся потерь и ущерба, на тринадцатой Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Балийский план действий)¹⁶, на шестнадцатой Конференции сторон (Канкунские рамки для адаптации)¹⁷ и на семнадцатой Конференции сторон (осуществление программы работы по вопросам потерь и ущерба)¹⁸. Аналогичным образом, ощущая бремя потерь и ущерба вследствие изменения климата, группа наименее развитых стран активно участвовала в программе работы Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. В документе, представленном группой наименее развитых стран по вопросу потерь и ущерба, эти страны выразили свое мнение относительно роли Конвенции в том, что касается потерь и ущерба, и об основных актуальных вопросах и потребностях, связанных с потерями и ущербом как в настоящее время, так и в будущем. В вопросах потерь и ущерба достигнут значительный прогресс. На девятнадцатой Конференции сторон, которая должна состояться в Варшаве, будут проведены прения по международным институциональным механизмам, необходимым для осуществления деятельности в этой сфере.

V. Рамочная программа действий по повышению устойчивости для уменьшения опасности бедствий: определение задач и целей

21. Определение задач и целей рамочной программы действий по повышению устойчивости с целью уменьшения опасности бедствий было довольно сложной задачей¹⁹. Дилемма заключается в том, как позиционировать уменьшение опасности бедствий по отношению к другим целям развития, используя соответствующие показатели и целевые параметры¹². Однако, повышая политическую приоритетность деятельности по уменьшению опасности бедствий, нельзя допускать ее изоляции.

A. Отдельная цель, касающаяся уменьшения опасности бедствий, по отношению к межсекторальным целям

22. Отдельная цель, касающаяся уменьшения опасности бедствий, а именно ее формулирование как «уменьшение смертности в результате бедствий» или «уменьшение экономических потерь и негативного влияния бедствий на масштабы бедности» – акцентирует внимание на уязвимости, а не на устойчивости общин. Альтернативная предлагаемая формулировка, встречающая все большую поддержку, звучит следующим образом – «устойчивость общин» или «повышение глобальной, национальной или местной устойчивости к бедствиям». Такая формулировка отражает дух устойчивости, однако существует мнение, что такой целью довольно сложно оперировать в процессе коммуникации и что она с трудом поддается количественному измерению.

23. Что касается включения целей, связанных с уменьшением опасности бедствий, во все направления развития, то эти цели уже признаются на стыке глобальных научных программ по устойчивому развитию (Конференция

¹⁵ См. A/AC.237/WG.II/CRP.8.

¹⁶ FCCC/CP/2007/6/Add.1, решение 1/CP.13.

¹⁷ FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹⁸ FCCC/CP/2011/9/Add.2.

¹⁹ Tom Mitchell, *Options for Including Disaster Resilience in Post-2015 Development Goals* (London, Overseas Development Institute, 2012).

Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию), уменьшению опасности бедствий (ХПД-2) и изменению климата. Кроме того, этот вопрос приобретает особую актуальность ввиду новых рисков, связанных с изменением климата, крупными экономическими кризисами и урбанизацией. Признается, что рамочная программа действий по повышению устойчивости должна включать разработку многоаспектного показателя рисков, отражающего различные темы; разработку комплексных рамок оценки рисков и отслеживания и оценки эффективности деятельности; и повышение способности заинтересованных сторон использовать эти новые рамки. Однако разработка и отслеживание поддающихся измерению целевых параметров и показателей результативности/конечных результатов в этой связи является с методологической точки зрения весьма сложной и трудной задачей.

24. Для включения деятельности по уменьшению опасности бедствий в цели других секторов необходимо включать целевые параметры и показатели, касающиеся бедствий, в другие цели, например связанные с изменением климата, окружающей средой, образованием, здравоохранением, водоснабжением, гендерным равенством и так далее. В этой связи включение деятельности по уменьшению опасности бедствий имеет огромное стратегическое значение тогда, когда не предусмотрено включение отдельной цели по уменьшению опасности бедствий; такое включение является также оперативной императивой, так как успех деятельности по уменьшению опасности бедствий в огромной степени зависит от ее интегрирования в другие секторы, являющиеся традиционными направлениями развития, что подтверждается опытом осуществления деятельности по достижению Целей развития тысячелетия.

В. Задачи и цели в области уменьшения опасности бедствий: наметившиеся тенденции

25. Если исходить из того, что рамочная программа действий по повышению устойчивости с целью уменьшения опасности бедствий будет межсекторальной темой повестки дня в области развития на период после 2015 года, следующим шагом должна стать надлежащая концептуализация и разработка целевых параметров и показателей, касающихся вводимых ресурсов, конечных результатов и эффективности. Ввиду необходимости согласования целевых параметров и показателей, касающихся цели уменьшения опасности бедствий с целями других секторов, необходимо определить общие и гибкие варианты, отражающие приоритетные вопросы уменьшения опасности бедствий. Ниже приводятся некоторые примеры этого¹²:

a) уменьшение смертности в результате бедствий считается важной целью ввиду ее политической резонансности и относительной простоты количественного измерения. Ее можно было бы включить в цели, касающиеся здравоохранения, образования и гендерного равенства;

b) уменьшение прямых и косвенных экономических последствий – эта цель считается весьма полезной, ввиду ее влияния на факторы развития, особенно в периоды глобальных экономических кризисов. Важно также расширять набор экономических показателей, не ограничиваясь валовым внутренним продуктом (ВВП) с тем, чтобы можно было отражать потери, связанные с социальным капиталом, экосистемами и так далее;

c) необходимо отразить в соответствующих целевых параметрах и показателях инициативное и ответственное управление в условиях чрезвычайной ситуации. Предлагалось, чтобы целевые параметры и показатели охватывали сознательно интегрирование деятельности по уменьшению опасности бедствий в

существующие процессы планирования развития, что должно подкрепляться специальными бюджетными ассигнованиями на национальном, субнациональном и местном уровнях. Предлагалось также охватить и другие области, такие, как инвестиции в оценку рисков; планирование и финансирование деятельности по предупреждению бедствий, по обеспечению готовности к ним и по восстановлению после бедствий с большим упором на уменьшение опасности бедствий; и обеспечение участия общин и активного участия частного сектора в мероприятиях по уменьшению опасности бедствий;

d) интегрирование деятельности по уменьшению опасности бедствий в планы развития может быть достигнуто путем использования оперативных рамок для планов действий в связи с бедствиями (например, планов действий на случай чрезвычайной ситуации и планов обеспечения готовности к бедствиям). Было сочтено целесообразным предусмотреть целевые параметры и показатели по включению деятельности по уменьшению опасности бедствий в планы развития на национальном, субнациональном и местном уровнях, что должно подкрепляться специальными бюджетными ассигнованиями.

IV. Вопросы для рассмотрения Комитетом

26. Резолюция 69/12 об укреплении регионального сотрудничества в целях повышения устойчивости к бедствиям в Азиатско-Тихоокеанском регионе позволяет ЭСКАТО предоставить государствам-членам и ассоциированным членам платформу в целях выработки четкой региональной позиции относительно необходимости включения вопросов уменьшения опасности бедствий в повестку дня в области развития на период после 2015 года с учетом того, что устойчивое развитие невозможно обеспечить без уменьшения опасности бедствий и соответствующих мер в этой связи, о чем свидетельствует опыт региона. В резолюции также содержится просьба к Исполнительному секретарю содействовать реализации итогов Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, касающихся уменьшения опасности бедствий в регионе, и сотрудничать с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций в целях содействия надлежащему учету вопросов уменьшения опасности бедствий, включая вопросы адаптации к изменению климата, в ходе обсуждения повестки дня в области развития на период после 2015 года применительно к уменьшению опасности бедствий.

27. ЭСКАТО организовала региональное министерское мероприятие для обсуждения повестки дня в области развития на период после 2015 года²⁰. ЭСКАТО как ключевой субъект регионального механизма осуществления участвовала в разработке целей в области устойчивого развития. По просьбе государств-членов ЭСКАТО также предоставляла услуги по укреплению потенциала и региональные консультативные услуги для формирования их позиции относительно повестки дня в области развития на период после 2015 года и рамочной программы действий по уменьшению опасности бедствий.

28. Именно исходя из этого, секретариат представляет на рассмотрение Комитета следующие вопросы, которые необходимо решить для дальнейшего формирования региональной позиции относительно повестки дня в области развития на период после 2015 года в аспектах, касающихся уменьшения опасности бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе:

a) *рамочная программа действий по повышению устойчивости для уменьшения опасности бедствий*. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть

20 См. пункт 6 выше.

вопрос о дальнейшей поддержке разработки рамочной программы действий по повышению устойчивости, которая бы тесно согласовывалась с вопросами уменьшения опасности бедствий, отраженными в повестке дня в области развития на период после 2015 года, целями в области устойчивого развития, ХПД-2 и другими рамочными программами. С учетом этого Комитет, возможно, пожелает обратиться к секретариату с просьбой сформулировать план действий по продвижению на различных региональных и всемирных форумах мнения Азиатско-Тихоокеанского региона относительно стратегического отражения деятельности по уменьшению опасности бедствий в повестке дня в области развития на период после 2015 года;

b) *признание региональных подходов к формулированию рамочной программы действий по повышению устойчивости.* Комитет, возможно, пожелает обратиться к секретариату с просьбой разработать рамочную программу действий по повышению устойчивости, которая учитывала бы важность азиатско-тихоокеанских региональных подходов к повышению устойчивости с большим упором на важность уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата для достижения любых будущих целей в области развития. Для этого могут понадобиться обсуждения на директивном уровне, а также на техническом уровне, с использованием, например, проектов по укреплению фактологической базы для разработки политики по вопросам повышения устойчивости. В этой связи Комитет, возможно, пожелает также предложить ряду государств-членов продвигать общие позиции Азиатско-Тихоокеанского региона на важнейших предстоящих региональных и глобальных переговорах;

c) *включение деятельности по уменьшению опасности бедствий в стратегии развития.* Комитет, возможно, пожелает подчеркнуть важное значение участия государств-членов в процессе формулирования повестки дня в области развития на период после 2015 года на национальном уровне. В этой связи Комитет, возможно, рекомендует государствам-членам рассмотреть вопрос о разработке национальных рамочных программ действий по повышению устойчивости, направленных на ребалансирование экономической, социальной и экологической систем в процессе устранения коренных факторов, обуславливающих опасность бедствий, наряду с вариантами комплексной и всеохватной адаптации к изменению климата в контексте стратегий развития;

d) *рамочная программа действий по повышению устойчивости для наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств.* Комитет, возможно, пожелает высказать рекомендации относительно направленности рамочной программы действий по повышению устойчивости в том, что касается искоренения нищеты, уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата – в рамках контекстуальных реальностей наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств региона. В этой связи с целью оказания надлежащей поддержки странам с особыми потребностями Комитет, возможно, пожелает обратиться к секретариату с просьбой принять участие в проводимых в настоящее время прениях по вопросам потерь и ущерба, в том числе в прениях, которые должны состояться на девятнадцатой Конференции сторон, где будут обсуждаться институциональные рамки по данному вопросу;

e) *применение подхода «Единая Организация Объединенных Наций» при разработке целевых параметров и показателей.* Комитет, возможно, пожелает высказать рекомендации относительно установления целевых параметров и показателей, касающихся вводимых ресурсов, результатов и эффективности для рамочной программы действий по повышению устойчивости для уменьшения

опасности бедствий. Такие целевые параметры и показатели должны включать сокращение прямых потерь, таких, как смертность и негативные экономические последствия, а также косвенных потерь, таких, как потеря социального капитала и экосистем, на региональном, национальном и субнациональном уровнях. В этой связи Комитет, возможно, пожелает использовать подход «Единая Организация Объединенных Наций», чтобы гарантировать надлежащую степень согласованности между различными секторами, а также между региональными и национальными позициями.
