

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана****Шестьдесят девятая сессия**

Бангкок, 25 апреля-1 мая 2013 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

Главная тема шестьдесят девятой сессии Комиссии**(2013 год): «Возможности для повышения****устойчивости к стихийным бедствиям и крупным****экономическим кризисам»****Возможности для повышения устойчивости к стихийным бедствиям и крупным экономическим кризисам****Записка секретариата*****Резюме*

Азиатско-Тихоокеанский регион сталкивается со многими кризисами. Нынешний экономический спад в развитых странах, уменьшение спроса на региональный экспорт и крайняя неустойчивость конъюнктуры на рынках сырьевых товаров по-прежнему представляют угрозу для экономического роста и развития региона. Все более частые стихийные бедствия, происходящие на фоне продолжающихся экономических кризисов, лишь усиливают их пагубное социально-экономическое воздействие, что заставляет обратить особое внимание на одну из самых безотлагательных проблем современного развития региона – необходимость повышения устойчивости к различным потрясениям, которые все чаще происходят одновременно.

В настоящем документе устойчивость определяется как способность стран адаптироваться к резко изменившимся условиям в результате серьезного экономического кризиса и стихийных бедствий, с тем чтобы их население могло пережить, противостоять и адаптироваться к этим потрясениям и продолжать вести тот образ жизни, который представляется ему ценным. Укреплению устойчивости по отношению к различным потрясениям могут способствовать целенаправленные политические меры в четырех областях: содействие повышению макроэкономической устойчивости; повышение устойчивости на общинном уровне; обеспечение защиты сетей снабжения; и сведение к минимуму подверженности важнейших секторов и систем внешнему воздействию. В каждой из этих областей для интеграции важнейших элементов обеспечения устойчивости на региональном и глобальном уровнях необходимо региональное сотрудничество.

Повышение устойчивости к стихийным бедствиям и крупным экономическим потрясениям требует включения мер по уменьшению опасности бедствий в долгосрочные стратегии развития на всех уровнях государственного управления и во всех соответствующих министерствах, включая министерства планирования и финансов. Повышение устойчивости также требует твердой политической воли и эффективного руководства для защиты человеческих жизней и экономической инфраструктуры от стихийных бедствий и противодействия последующим потрясениям, которые носят трансграничный характер.

ЭСКАТО предоставляет государствам-членам региональную платформу для совместного определения проблем и задач, обмена опытом и укрепления регионального сотрудничества в вопросах повышения устойчивости к стихийным бедствиям и многочисленным потрясениям. Повышение региональной устойчивости также требует создания потенциала для планирования глобальных действий. Государства-члены, сталкивающиеся с экономическими кризисами, должны определить четкую и скоординированную региональную позицию в отношении глобального управления, используя Комиссию в качестве платформы для продвижения вперед глобальной повестки дня.

* E/ESCAP/69/L.1.

** Настоящий пересмотренный предсессионный документ представлен после установленного срока в связи с необходимостью включения в него мнений и замечаний, высказанных экспертами в ходе совещания экспертов по тематическому исследованию, которое состоялось 26-27 февраля 2013 года.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение – Что такой устойчивость? И почему именно сейчас?	2
A. Определение устойчивости	2
B. Почему устойчивость имеет важное значение?	3
C. Отслеживание устойчивости	5
D. Повышение устойчивости	6
II. Макроэкономическая основа обеспечения устойчивости	6
A. Макроэкономическое воздействие внешних потрясений	7
B. Обеспечение управления риском бедствий в макроэкономических рамках	7
C. Повышение экономической устойчивости к многочисленным потрясениям	8
III. Создание устойчивых общин	9
A. Какие группы населения в наибольшей степени уязвимы по отношению к многочисленным потрясениям?	9
B. Что делает общины устойчивыми?	10
IV. Защита сетей снабжения	11
Повышение устойчивости сетей снабжения	12
V. Сведение к минимуму подверженности важнейших секторов воздействию стихийных бедствий	13
A. Финансовый сектор	13
B. Важнейшая инфраструктура	15
C. Связь между земельными, водными и энергетическими ресурсами	16
VI. Повышение устойчивости посредством регионального сотрудничества	19

I. Введение – Что такой устойчивость? И почему именно сейчас?

1. Азиатско-Тихоокеанский регион сталкивается с многочисленными кризисами. Нынешний экономический спад в развитых странах, уменьшение спроса на региональный экспорт и крайняя неустойчивость конъюнктуры на рынках сырьевых товаров по-прежнему представляю угрозу для экономического роста и развития региона. Все более частые стихийные бедствия, происходящие на фоне экономических кризисов, лишь усугубляют их пагубное социально-экономическое воздействие, что заставляет обратить особое внимание на одну из самых безотлагательных проблем современного развития, с которой сталкивается регион – необходимость повышения устойчивости к многочисленным потрясениям, которые все чаще происходят одновременно.

A. Определение устойчивости

2. Для целей настоящего документа предлагается следующее рабочее определение устойчивости: «Способность стран адаптироваться к резкому изменению условий, обусловленному крупными экономическими кризисами и стихийными бедствиями, с тем чтобы их население могло пережить,

противостоять и адаптироваться к этим потрясениям и продолжать вести такой образ жизни, который представляется ему ценным».

В. Почему устойчивость имеет важное значение?

3. Уделение особого внимания устойчивости имеет исключительно важное значение в нынешних условиях в силу того, что многие потрясения, в частности экономические кризисы и стихийные бедствия, происходят одновременно, и это во все большей степени становится обычным явлением в Азиатско-Тихоокеанском регионе, о чем свидетельствуют следующие факторы:

а) *Азиатско-Тихоокеанский регион не застрахован от воздействия внешнего кризиса.* Региону до сих пор в основном удавалось не порождать своих собственных кризисов, однако он не застрахован от воздействия внешних. Падение спроса на Западе, которое совпало с началом глобального экономического кризиса в 2008 году, привело к широкомасштабному экономическому спаду. В 2012 году темпы экономического роста в развивающихся странах Азии составляли 5,7 процента, что было одним из самых низких показателей за последние 10 лет;¹

б) *укрепление взаимосвязи финансовых рынков позволяет их участникам совместно принимать меры в отношении рисков, однако создает возможность для системного сбоя.* Наличие многих конкурирующих банков может создавать впечатление, что созданный ими надежный кредитный рынок способен противостоять потрясениям. Однако если все эти банки тесно взаимосвязаны, в случае серьезных финансовых потрясений они будут подвержены воздействию эффекта домино. Межбанковские сети, как правило, располагают небольшим числом банков, которые выступают в роли центральных элементов системы с тысячами связей с другими банками. Такие сети способны противостоять неожиданным сбоям, однако они уязвимы по отношению к сбоям системных центров. Эти финансовые сети также уязвимы по отношению к сбоям в работе политических и социальных сетей. В отличие от стихийных бедствий финансовые потрясения связаны с самосбывающимися пророчествами, из-за которых опасность кризисов возрастает, когда люди начинают думать, что они действительно произойдут;

в) *финансовая интеграция усиливает неустойчивость.* В последние годы приток капитала в развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона существенно увеличился.² Ускоренные темпы интеграции рынка капитала усиливают потенциальные риски, обусловленные трансграничным распространением различных потрясений. Кроме того, большинство потоков капитала, поступающего в развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона, относится к более неустойчивым видам краткосрочных портфельных инвестиций;

г) *укрепление торговых связей в контексте содействия экономическому росту делает регион более уязвимым по отношению к резким колебаниям внешнего спроса.* В течение последних 10 лет объем мировой торговли почти утроился, а сама торговля стала более взаимосвязанной. В 1993 году 75 процентов стоимостного объема всей двусторонней торговли в мире приходилось на 55 стран. К 2010 году численность этой группы возросла до 74 стран. Увеличение числа торговых партнеров, как правило, способствует

¹ Обзор Экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2013 год (издание Организации Объединенных Наций, будет опубликован в ближайшее время).

² ЭСКАТО, based on data from CEIC Data and International Financial Statistics, International Monetary Fund.

смягчению последствий кризиса в экспортном спросе, однако при нынешней системе торговли это воздействие может быть ослаблено, поскольку экономические циклы основных торговых партнеров синхронизированы. В последние годы странам удалось увеличить объем их торговли и число торговых партнеров, однако при этом их производство становится все более интегрированным. Общий объем торговли промежуточными товарами, которые используются для производства товаров конечного потребления, увеличился с 3,2 трлн. долл. США в 2002 году до более, чем 7,5 трлн. долл. США в 2010 году;³

е) *высокие и нестабильные цены на сырьевые товары.* Глобальный дефицит продовольствия и стихийные бедствия, от которых пострадали регионы, являющиеся основными производителями продовольствия, наряду с финансовыми спекуляциями привели к тому, что постоянная неустойчивость и высокие цены на сырьевые товары стали считаться обычным явлением. Высокие цены на топливо и продовольствие представляют угрозу для продовольственной безопасности, повышают уровень инфляции и замедляют темпы сокращения масштабов нищеты. Неожиданные перепады цен могут оказывать негативное воздействие на условия торговли, особенно для основных экспортеров нефти и минерального сырья. В наиболее уязвимом положении по отношению к таким перепадам цен находятся наименее развитые страны. В 2009 году, когда цены на сырьевые товары неожиданно снизились, например, в Бутане и в Лаосской Народно-Демократической Республике темпы роста ВВП сократились более, что на 10 процентных пунктов по сравнению с 2007 годом;⁴

ф) *стихийные бедствия нарушают работу сетей снабжения в регионе.* По мере того, как экономики стран Азиатско-Тихоокеанского региона становятся все более интегрированными, все более частым явлением становятся стихийные бедствия, которые сказываются на положении региона в целом, нарушая работу производственных и сбытовых сетей товаров и услуг. В качестве примера можно привести наводнение в Таиланде в 2011 году, во время которого нарушение работы промышленных предприятий страны оказало негативное воздействие на производство промышленных товаров в Японии и других странах Юго-Восточной Азии;

г) *Азиатско-Тихоокеанский регион в наибольшей степени подвержен воздействию стихийных бедствий.* В течение трех последних десятилетий стихийные бедствия в разных регионах мира стали все более частым явлением, при этом чаще всех других воздействию стихийных бедствий подвергается Азиатско-Тихоокеанский регион. Этому региону также наносится самый больший ущерб. В течение последнего десятилетия вероятность того, что житель Азиатско-Тихоокеанского региона пострадает от стихийного бедствия, была вдвое выше, чем у жителя Африки; почти в шесть раз выше, чем у жителей Латинской Америки и Карибского бассейна, и почти в 30 раз выше, чем у жителей Северной Америки или Европы. В период 2000-2012 годов в Азиатско-Тихоокеанском регионе от различных стихийных бедствий пострадали почти 2,5 млн. человек, и почти 800 000 человек погибли;⁵

³ ЭСКАТО, Статистическая база данных о торговле сырьевыми товарами (COMTRADE) Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

⁴ Depapriya Bhattacharya and Shouro Dasgupta, "Global financial and economic crisis: exploring the resilience of least developed countries". *Journal of International Development*, vol. 24, August 2012, pp. 673-685.

⁵ ЭСКАТО, международная база данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/Исследовательского центра по эпидемиологии стихийных бедствий.

h) *потери и ущерб, причиненные стихийными бедствиями, увеличиваются.* В течение последних 20 лет все чаще стали происходить крупные стихийные бедствия, причиняющие серьезный экономический ущерб. В странах, подвергнувшихся воздействию серьезных потрясений, нарушается траектория роста, что, в свою очередь, приводит к уменьшению общего объема производства. Малые страны в большей степени подвергаются негативному воздействию стихийных бедствий. В течение последних пяти лет средний показатель ежегодных потерь, обусловленных стихийными бедствиями, исчисляемый в виде процентной доли от ВВП, был почти в два раза выше в странах с низким уровнем дохода, чем в странах со средним уровнем и почти в 10 раз выше, чем в странах со средним верхним и высоким уровнем дохода;⁶

i) *неравномерное распределение рисков стихийных бедствий.* В Азиатско-Тихоокеанском регионе население наименее развитых стран и особенно малых островных стран в гораздо большей степени страдает от стихийных бедствий, чем население любой другой страны региона. И когда экономические риски определяются на основе таких показателей, как индекс экономической уязвимости, общая картина свидетельствует о том, что эти риски распределяются крайне неравномерно и что в наибольшей степени рискам подвержены малые островные страны. При этом в самих странах этим рискам в наибольшей степени подвержены неимущие и наиболее уязвимые группы населения.

С. Отслеживание устойчивости

4. Разработанный ЭСКАТО показатель внутренней устойчивости, отражающий собственный потенциал страны по адаптации к потрясениям, свидетельствует о том, что такая устойчивость в странах Азиатско-Тихоокеанского региона в среднем ниже, чем в других развивающихся регионах, и за последние два десятилетия положение дел в этой области практически не улучшилось. Эта оценка основывается на анализе двух главных элементов, которые влияют на внутренний потенциал страны по адаптации к потрясениям: а) собственный потенциал экономики по адаптации к изменению условий, позволяющий ей продолжать функционирование в периоды кризисов; и б) наличие справедливого общества, создающего возможности и условия для того, чтобы люди могли легче переживать различные потрясения и адаптироваться к ним.

5. Средний показатель по региону следует рассматривать критически, поскольку он скрывает различия, существующие между азиатско-тихоокеанскими субрегионами, и различия в пределах этих субрегионов. Субрегион Восточной и Северо-Восточной Азии обладает в среднем гораздо большей устойчивостью, чем другие субрегионы, а устойчивость субрегиона Юго-Восточной Азии в целом сопоставима со средним глобальным показателем. В других субрегионах показатель устойчивости ниже среднего глобального уровня. Вместе с тем следует отметить, что в субрегионах Северной и Центральной Азии и Южной и Юго-Западной Азии прослеживаются определенные улучшения в плане устойчивости, особенно с конца 90-х годов.

6. Страны региона с более низким уровнем естественной устойчивости входят в число наименее развитых стран. В целом, малые страны располагают меньшим числом производственных объектов, поэтому им труднее адаптироваться к изменяющимся условиям, чем странам с более диверсифицированной экономикой, когда они подвергаются воздействию одних и тех же потрясений.

⁶ Там же.

7. При прочих равных условиях более высокий уровень устойчивости демонстрируют те страны, в которых выше уровень дохода на душу населения. Положительное воздействие на устойчивость оказывает и урбанизация. В городах, как правило, сосредоточена наибольшая часть экономической инфраструктуры стран, и после разрушительных потрясений новые связи будут в первую очередь возникать в торгово-производственных сетях и сетях ресурсообеспечения, которые находятся в городах, а не в сельской местности. Более высокая устойчивость также ассоциируется с более высокой эффективностью работы коммунальных служб, качеством гражданской службы и степенью транспарентности и подотчетности, качеством разработки и осуществления соответствующей политики и стратегий и с реальной приверженностью правительства их реализации. Все эти важные элементы способствуют смягчению негативных последствий серьезных потрясений.

D. Повышение устойчивости

8. Несмотря на убедительные подтверждения того, что инвестиции в уменьшение опасности бедствий, будь то стихийные бедствия или экономические кризисы, действительно окупаются, на практике многие развивающиеся страны по-прежнему предпочитают выделять средства лишь на ликвидацию последствий и восстановление. Существует множество сложных причин такого, как представляется, близорукого поведения тех, кто определяет такую политику. В число таких причин входят отсутствие понимания рисков и их интернализации, а также трудности, связанные с применением межсекторального подхода к решению сложных взаимосвязанных проблем, создаваемых многими потрясениями. Поэтому при принятии стратегических решений странам необходимо учитывать эти слабые места.

9. Повышению устойчивости стран могли бы способствовать меры в четырех областях: содействие укреплению макроэкономической устойчивости; повышение устойчивости общин; защита сетей снабжения; и сведение к минимуму внешнего воздействия на важнейшие сектора и системы. Для интеграции важнейших элементов обеспечения устойчивости на региональном и глобальном уровнях необходимо региональное сотрудничество во всех этих областях.

II. Макроэкономическая основа обеспечения устойчивости

10. В число вероятных видов макроэкономического воздействия стихийных бедствий входят ухудшение торгового и налогово-бюджетного баланса, увеличение объема задолженности, рост инфляции и неустойчивость обменных курсов. В результате экономического спада ухудшаются макроэкономические условия, и те, кто определяет политику страны, неизбежно сталкиваются с дилеммой: как решать эти дополнительные проблемы, имея в своем распоряжении лишь ограниченное число макроэкономических инструментов. Несмотря на убедительные подтверждения того, что во многих случаях предотвращение бедствий связано с меньшими государственными расходами, чем оказание помощи пострадавшим, те, кто определяет политику, часто не знают, что делать, когда необходимо обеспечить учет мер по смягчению опасности кризисов и стихийных бедствий в макроэкономической политике.

A. Макроэкономическое воздействие внешних потрясений

11. Экономические кризисы и стихийные бедствия существенно отличаются друг от друга в плане их макроэкономических последствий. С одной стороны, стихийные бедствия причиняют ущерб имуществу и производственному потенциалу. Они оказывают негативное воздействие на совокупные аспекты предложения в экономике. С другой стороны, экономические кризисы, такие, как торговые потрясения, могут привести к быстрому ухудшению условий торговли, что оказывает негативное воздействие на совокупные аспекты спроса в экономике.

12. Негативное воздействие различных потрясений на совокупные аспекты предложения и спроса влечет за собой уменьшение объема ВВП, что, в свою очередь, усугубляет налогово-бюджетный дисбаланс. Если стихийное бедствие следует за экономическим кризисом, оно усугубляет этот дисбаланс и создает для правительства дополнительные бюджетные проблемы. С другой стороны, негативное воздействие ухудшения совокупных аспектов спроса и предложения на уровень цен является ассиметричным – стихийные бедствия создают инфляционное давление, а экономические потрясения могут носить дефляционный характер.

В. Обеспечение управления риском бедствий в макроэкономических рамках

13. Макроэкономические рамки страны, включающие как годовой бюджет, так и более долгосрочные планы государственных инвестиций, должны предусматривать комплексную стратегию в отношении бедствий, особенно если страна является уязвимой по отношению к частым стихийным бедствиям. Опыт, накопленный странами, позволяет сделать вывод о том, что эффективные макроэкономические рамки должны обладать рядом важных характеристик. Во-первых, макроэкономические рамки должны предусматривать четкую стратегию в отношении бедствий. Во-вторых, роль участия заинтересованных сторон в процессах планирования и составления бюджета, которая в настоящее время является общепризнанной, становится более актуальной в контексте управления риском бедствий. В-третьих, успешные стратегии в отношении бедствий должны включать достаточный объем инвестиций в уменьшение риска, а также в обеспечение финансовой защиты против бедствий. В идеальном варианте рамки упреждающей макроэкономической политики должны включать четыре отдельных компонента: выявление риска; смягчение риска; обеспечение готовности к риску; и финансовую защиту.

14. В последние годы многие страны с высокой степенью риска начали разрабатывать национальные программы по управлению риском бедствий в рамках своих более широких планов развития. Общим недостатком применявшегося ранее подхода к управлению риском в развивающихся странах региона был его временный характер, а также отсутствие должного финансирования. Многие страны с низким уровнем дохода в основном полагались на чрезвычайную помощь доноров, которая зачастую предполагала перераспределение существующих займов, грантов и средств, сэкономленных в ходе осуществления проектов.

15. Развитые страны придают важное значение инструментам заблаговременного финансирования для обеспечения необходимого восстановления после бедствий, однако во многих странах с низким уровнем дохода такие инструменты в основном игнорируются. Эти инструменты предполагают изменение сроков использования финансовых средств: ресурсы выделяются для использования сегодня в целях смягчения последствий неизвестного, но вероятного будущего потрясения. Если это потрясение не происходит в течение ожидаемого периода времени, стоимость средств,

затраченных на защиту от неизвестной чрезвычайной ситуации, представляется утраченной. Более того, предполагаемая польза от использования этих средств на другие важные цели также отсутствует. Для того чтобы использовать упреждающие инструменты управления риском, органам, определяющим политику, необходимо четко понимать взаимосвязь между издержками перевода риска и самострахованием от возможных будущих негативных последствий. Страны, которые часто страдают от стихийных бедствий, не могут игнорировать необходимость инвестирования средств в уменьшение опасности бедствий, поскольку эти бедствия могут свести на нет результаты, достигнутые ценой многолетних усилий в области развития.

16. Во многих развивающихся странах макроэкономические рамки характеризуются фрагментацией и отсутствием транспарентности и гибкости. Даже если такие рамки включают различные ассигнования, предназначенные для уменьшения опасности бедствий, во многих случаях они не являются транспарентными и должным образом не координируются, при этом эти средства распыляются между министерствами и не контролируются каким-либо центральным координирующим органом. Во многих странах с низким уровнем дохода бюджетный процесс и процесс планирования является жестким и бюрократизированным, что во многих случаях не позволяет проявлять гибкость при переводе и перераспределении средств по статьям расходов в периоды стихийных бедствий.

С. Повышение экономической устойчивости к многочисленным потрясениям

17. Устойчивая макроэкономическая стратегия предполагает обеспечение баланса между развитием и стабильностью. Точная балансировка зависит от индивидуальных особенностей каждой страны. В последние годы развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона подверглись воздействию одной из самых глубоких глобальных рецессий. Однако по сравнению с другими регионами мира страны Азиатско-Тихоокеанского региона оказались более устойчивыми к ее воздействию. За редкими исключениями более здоровый налогово-бюджетный баланс, низкий дефицит по текущим счетам, более гибкие обменные курсы, более развитый финансовый сектор и значительные запасы иностранной валюты практически стали нормой в странах региона. Благодаря этому большинство его развивающихся стран располагали возможностями для политического маневра, необходимого для адаптации поддерживающей бюджетно-финансовой политики с самого начала глобальной рецессии в 2008 году. Наличие возможностей для политического маневра имеет важное значение в период после любого потрясения, будь то стихийное бедствие или экономический кризис.

18. Продуманное макроэкономическое руководство, предусматривающее возможности для политического маневра, имеет важное значение, однако оно ни в коей мере не требует достижения любой ценой основных макропоказателей, таких, как уровень инфляции, размер процентной ставки и бюджетный дефицит. В отношении этих показателей следует применять гибкий подход, учитывающий условия и особенности каждой страны. В новых условиях, когда многочисленные потрясения становятся обычным явлением, макроэкономическая политика стран с низким уровнем дохода не должна полностью подчиняться механической интерпретации принципов благоразумной макроэкономики; она должна руководствоваться целями долгосрочного экономического развития и сокращения масштабов нищеты с одновременным достижением краткосрочной экономической стабильности.

19. Одни лишь макроэкономические реформы не смогут обеспечить повышение устойчивости. Их должны дополнять структурные реформы, направленные на увеличение объема производства, создание рабочих мест, осуществление мер, направленных на предотвращение бедствий, и снижение социальной уязвимости. Структурные реформы должны быть также направлены на обеспечение прочной социальной основы и устойчивой экономической безопасности, которая, в свою очередь, будет способствовать повышению долгосрочной устойчивости к многочисленным потрясениям.

20. Многие страны с низким уровнем дохода могут оказаться не в состоянии добиться устойчивости без помощи их партнеров по развитию. Поэтому своевременное оказание внешней помощи экономически уязвимым странам с низким уровнем дохода, подвергшимся воздействию различных потрясений, имеет исключительно важное значение. Что же касается стран с особыми потребностями, то здесь следует рассмотреть возможности выделения безвозмездных субсидий, поскольку кредиты даже на самых льготных условиях могут стать для этих стран тяжелым бременем.

III. Создание устойчивых общин

21. В наибольшей степени от глобальных экономических кризисов и стихийных бедствий страдают малообеспеченные общины. Малоимущие и маргинальные слои общества во многих случаях располагают более ограниченными и менее эффективными средствами для защиты от внешних потрясений, что лишь усугубляет связь между нищетой и уязвимостью. Механизмы защиты этих групп населения часто выражаются в сокращении рациона их питания, их дети перестают посещать школу, их долг увеличивается, и они вынуждены продавать свои активы, что ведет к еще большему обнищанию.

22. Вместе с тем, имеются убедительные свидетельства того, что общины и их наиболее уязвимые сегменты извлекают уроки из потрясений, выпавших на их долю, и оказываются более устойчивыми и более подготовленными для противостояния будущим потрясениям. Общины, которые характеризуются социальным капиталом и традициями взаимопомощи и доверия, часто оказываются более устойчивыми по отношению к различным бедствиям. Тем не менее, не все общины располагают внутренними механизмами устойчивости. В ряде случаев их реакция на бедствия оказывается бесполезной и как таковая может способствовать их дальнейшему обнищанию. Правительствам следует тесно сотрудничать с общинами и создавать для них соответствующие условия, с тем чтобы они могли укреплять свою внутреннюю устойчивость. Этого можно было бы добиться посредством наращивания их потенциала по снижению их уязвимости и подверженности воздействию различных бедствий, а также посредством укрепления их способности противостоять и восстанавливаться после внешних потрясений, которые не удастся предотвратить.

A. Какие группы населения в наибольшей степени уязвимы по отношению к многочисленным потрясениям?

23. В наибольшей степени от экономических кризисов и стихийных бедствий страдают малоимущие и уязвимые группы населения. Нищета является сложным и многоаспектным явлением. Она ассоциируется с голодом, отсутствием жилья и низким уровнем жизни, отсутствием должного питания, низким уровнем образования или профессиональным уровнем и отсутствием постоянной работы. Малоимущие слои населения, как правило, располагают лишь ограниченными возможностями и выбором, что не позволяет им

полностью реализовать их потенциал. Стихийные бедствия и другие потрясения, такие, как экономические кризисы, лишь усугубляют существующие социальные и экономические дисбалансы, что ведет к дальнейшей маргинализации малоимущих слоев населения.

24. Среди малоимущих в наибольшей степени от стихийных бедствий и экономических кризисов страдают социально маргинализированные группы и лица. Они подвергаются многократному негативному воздействию. Такие группы включают женщин, престарелых, детей, инвалидов, мигрантов и работников неформального сектора.

В. Что делает общины устойчивыми?

25. Основу устойчивости общин по отношению к внешним потрясениям составляют три адаптивных потенциала: всеохватное развитие, социальный капитал и расширение прав и возможностей общин. Экономическое развитие влияет на уровень и разнообразие экономических и финансовых ресурсов и справедливость их распределения, а также на меры по смягчению социальной уязвимости и уменьшению опасности потрясений. Социальный капитал является связующим звеном доверия и взаимности, которое создает прочные долгосрочные связи. Расширение прав и возможностей общин способствует принятию совместных мер, развитию навыков для решения проблем и коллективному принятию решений.

26. Существует пять взаимосвязанных стратегий, которые обычно применяются во многих успешных общинах для их экономического развития, укрепления их социального капитала и расширения их прав и возможностей. В их число входят:

а) *социальная защита*, которая имеет важное значение для решения проблем нищеты и устранения связанных с ней факторов уязвимости. В связи с этим установление универсального уровня социальной защиты может оказаться недостаточным для повышения устойчивости. С учетом непредсказуемости и сложности будущих рисков система социальной защиты должна создаваться заранее в нормальных условиях, с тем чтобы потенциальные единовременные меры могли осуществляться в рамках действия уже существующего механизма реагирования. Эти меры следует принимать в периоды потрясений наряду с выделением других государственных ассигнований на важнейшие социальные нужды. В целях достижения максимальной эффективности за временными мерами кризисного реагирования должны следовать более долгосрочные меры по сокращению масштабов нищеты. Благодаря этим мерам малоимущие слои населения смогут более надежно защитить свои активы и свои средства к существованию, что позволит им повысить устойчивость к многочисленным потрясениям;

б) *распределение риска* не применяется в широких масштабах. Однако успешный опыт ряда стран свидетельствует о том, что микрострахование, применяемое в качестве одной из форм распределения риска, может обеспечить малоимущим слоям населения финансовую защиту от различных потрясений. Распределение риска в рамках общинной структуры предоставляет общинам возможность брать на себя ответственность за восстановление и играть в нем ведущую роль;

в) *управление* имеет важное значение для оказания поддержки мерам, предпринимаемым на местах, для вовлечения уязвимых групп в процессе принятия решений, а также для расширения участия населения и обеспечения каналов связи. Децентрализация власти и передача полномочий местным

органам управления оказывают положительное воздействие на устойчивость общин, однако для того чтобы эти меры были эффективными, необходимо обеспечить наличие должным образом подготовленных должностных лиц, транспарентных и подотчетных систем управления и достаточных ресурсов. При отсутствии этих условий вся польза от децентрализации может быть сведена на нет из-за взяточничества, которое может также привести к тому, что от всех предпринимаемых мер выиграет лишь ограниченное число лиц;

d) *партнерства* на общинном уровне являются одним из важнейших факторов восстановления местных связей в периоды потрясений, поэтому они способствуют повышению устойчивости общин. Многочисленные и следующие одно за другим стихийные бедствия заставляют общины готовиться к ним в рамках стратегий выживания, поэтому прочные связи с организациями гражданского общества являются эффективным средством укрепления соответствующего потенциала общин;

e) *коммуникация* – или подготовка и распространение необходимой информации – является мощным инструментом повышения устойчивости общин в контексте обеспечения готовности к бедствиям. Коммуникация также является механизмом раннего предупреждения и координации мер реагирования. Широкий диапазон современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) позволяет общинам, правительствам и организациям, оказывающим поддержку, обмениваться информацией. Эти технологии также являются важным механизмом обеспечения функционирования и восстановления работы предпринимательских сетей после стихийных бедствий.

IV. Защита сетей снабжения

27. Процесс глобализации трансформировал условия ведения бизнеса во всех регионах мира, особенно в стремительно развивающемся Азиатско-Тихоокеанском регионе. Интеграция цепочек наращивания стоимости позволила многим странам Азиатско-Тихоокеанского региона создать развитую промышленную базу и увеличить объем экспорта. Однако такое развитие событий может потенциально повысить их экономическую уязвимость из-за их более высокой подверженности прямому и косвенному воздействию стихийных бедствий. Недавние стихийные бедствия в Японии и Таиланде продемонстрировали, что любые нарушения на каком-то одном участке могут привести к остановке всей производственной цепи и оказать существенное негативное воздействие на производство и экспорт всех стран, участвующих в производственных сетях. Поэтому для смягчения рисков экономической уязвимости, обусловленных нарушением функционирования глобальных сетей снабжения, необходимы соответствующие меры.

28. Помимо ущерба узловым центрам промышленного производства, нарушения работы цепочек наращивания добавленной стоимости, серьезно сказываются на сельскохозяйственном секторе, что приводит к повышению цен на продовольствие и подрывает продовольственную безопасность. В качестве недавних примеров можно привести широкомасштабные нарушения в работе сельскохозяйственных сетей снабжения, которые были вызваны наводнениями в Пакистане, необычно высокими температурами в Российской Федерации в 2010 году и наводнениями в Юго-Восточной Азии в 2011 году.

Повышение устойчивости сетей снабжения

29. Несмотря на повышающуюся уязвимость по отношению к стихийным бедствиям в результате усиливающейся глобальной взаимозависимости, сети

снабжения по-прежнему расширяются, поскольку продолжающаяся глобализация способствует дальнейшему открытию рынков. С учетом усиливающейся сложности сетей снабжения в Азиатско-Тихоокеанском регионе странам этого региона следует уделять особое внимание разработке подходов к повышению устойчивости сетей снабжения совместно с их торговыми партнерами из других регионов, а правительствам на всех их уровнях следует играть основную роль в координации и внедрении стратегий, направленных на уменьшение риска.

30. Для эффективного решения проблемы риска и повышения устойчивости к стихийным бедствиям необходимы совместные усилия государственного и частного секторов. Взаимодействие этих секторов может расширить возможности глобальных сетей снабжения в плане обеспечения готовности к стихийным бедствиям, реагирования на них и ликвидации их последствий. Это взаимодействие может также способствовать выявлению факторов взаимозависимости и заблаговременному использованию ресурсов друг друга в целях уменьшения опасности бедствий. Повысить устойчивость сетей снабжения позволят нижеперечисленные меры.

а) компании должны учитывать, что институциональный потенциал устойчивости по отношению к стихийным бедствиям и устойчивое функционирование бизнеса являются важными определяющими факторами долгосрочной конкурентоспособности. В первую очередь это должны осознавать малые и средние предприятия (МСП), поскольку во многих странах именно они обеспечивают большинство рабочих мест. В отличие от крупных и транснациональных компаний, МСП, как правило, не располагают резервным запасом наличных средств и резервными объектами для своей оперативной деятельности. Компаниям следует также находить пути перевода рисков и снижения неустойчивости посредством рынков страхования. В отсутствие страхования бизнесы могут рассчитывать лишь на свои собственные накопления и активы, чрезвычайные кредиты, родственные связи и различные механизмы добровольной взаимной помощи. Одним из вариантов может быть создание резервных запасов, которые могут смягчать последствия нарушений работы;

б) правительства могут уменьшать подверженность воздействию бедствий и уязвимость глобальных сетей снабжения посредством оказания поддержки диверсификации экономических структур и энергоресурсов, рационального городского планирования, более строгого соблюдения строительных норм и правил и обеспечения согласованности городского планирования и планирования инфраструктуры. Кроме того, способность к восстановлению критических элементов инфраструктуры в значительной степени определяет темпы общего восстановления. В связи с этим необходимо устанавливать контакты с малыми и средними предприятиями и рекомендовать им заблаговременно готовиться к различным бедствиям. Упреждающие меры могут существенно уменьшать расходы, связанные с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и мерами правительства по оказанию помощи, которые могут включать финансовую помощь, оказание поддержки обеспечению занятости и содействие восстановлению функционирования бизнесов.

31. Обеспечение страхования является одной из потенциальных областей использования государственно-частных партнерств. Страхование не только обеспечивает компенсацию за ущерб, причиненный стихийными бедствиями, но и побуждает компании готовиться к таким бедствиям. Наличие рынков страхования, которое охватывает такой ущерб и помогает бизнесам восстанавливаться после стихийных бедствий, является одним из предварительных условий обеспечения устойчивости сетей снабжения. В связи с этим правительства могли бы рассмотреть возможности сотрудничества с

частными поставщиками страхования для разработки схем перевода рисков стихийных бедствий и схем страхования посредством распределения рисков, а также для содействия страхованию или обеспечению компенсации. Что касается спроса, то здесь можно было бы ввести обязательные требования, с тем чтобы побуждать членов сетей снабжения осуществлять перевод рисков бедствий.

V. Сведение к минимуму подверженности важнейших секторов воздействию стихийных бедствий

32. Естественная уязвимость элементов ряда важнейших секторов может стать причиной кризисной ситуации или способствовать распространению локализованного кризиса на более широкую систему. Финансовый сектор восприимчив к воздействию различных потрясений и как никакой другой подвержен системным нарушениям в силу того, что он функционирует в первую очередь на основе взаимного доверия и уверенности участников финансовой деятельности в надежности системы. Меры по защите от воздействия стихийных бедствий имеют исключительно важное значение для ряда важнейших объектов инфраструктуры, таких, как школы, больницы и общественные здания, основные пути снабжения, мосты, системы энергоснабжения и водоснабжения и важнейшие линии связи, поскольку они должны продолжать функционировать во время стихийных бедствий. И, наконец, здесь следует отметить огромное давление на земельные и водные ресурсы, поскольку беспрецедентный рост численности населения в странах и городах Азиатско-Тихоокеанского региона подвергает экономические системы и общества все большему риску, связанному с отсутствием продовольственной безопасности, нехваткой воды, возможной нехваткой основных ресурсов и подверженностью воздействию стихийных бедствий.

A. Финансовый сектор

33. Финансовому сектору следует уделять особое внимание с учетом его естественной уязвимости по отношению к различным потрясениям и его способности распространять их воздействие на всю экономику и преодолевать границы. Любая комплексная стратегия, направленная на повышение устойчивости к бедствиям, должна в первую очередь учитывать естественную тенденцию этого сектора функционировать в пределах циклов, состоящих из подъемов и спадов.

34. Каждый финансовый кризис создает новый стимул для обсуждения того, каким образом можно было бы создать более прочные и более надежные финансовые системы. Уроки, извлеченные из прошлых кризисов, указывают на необходимость обеспечения готовности к потрясениям и принятию мер по ликвидации их последствий. Меры по обеспечению готовности к потрясениям должны быть направлены на то, чтобы придать динамике финансовых рынков более устойчивый и менее изменчивый характер. Такие меры должны быть направлены на:

а) *повышение транспарентности и ужесточение контроля за деятельностью финансовых рынков.* Отсутствие транспарентности, низкие стандарты отчетности и отсутствие четкого понимания того, как работают финансовые инструменты, крайне затрудняют осознание подверженности риску. Объем задолженности частного сектора во время финансового кризиса в Юго-Восточной Азии 1997 года, реальная величина государственного долга в ряде стран Европейского союза в 2011 году и масштабы секьюритизированных активов, включая чрезмерно оптимистические оценки субстандартных кредитов в 2008 году, являются примерами не полной информации, неправильной оценки

риска и сбоев в работе систем раннего предупреждения и автоматической корректировки. Именно поэтому необходимо обеспечить более строгий контроль за деятельностью рынков, в том числе и в развивающихся странах;

b) *реформирование системы регулирования деятельности финансового сектора.* Регулирование международного финансового сектора является крайне сложной задачей, которая требует продолжительного периода времени. Одним из важнейших механизмов, посредством которого осуществляется регулирование, являются Базельские соглашения, которые направлены на то, чтобы сделать банковский сектор менее уязвимым посредством ряда микропруденциальных (уровень отдельных банков) и макропруденциальных (уровень банковского сектора) мер. В связи с этим все большее внимание уделяется проблеме расширяющейся посреднической деятельности при получении кредитов, которая осуществляется небанковскими учреждениями и которую называют «теневые банковские операции». Такая деятельность является частью рынка механизмов новаторского финансирования, однако на нее не распространяются правила, регулирующие деятельность банковского сектора, и она связана с более высокой степенью риска. В связи с этим необходимо добиться определенной согласованности регулирующего арбитража, посредством которого финансовые учреждения, деятельность которых связана с риском, перемещаются из более регламентируемых юрисдикций в менее регламентируемые;

c) *механизмы контроля и регулирования счетов капитала.* В последние годы конъюнктура на рынках капитала была крайне неустойчивой, при этом в Азиатско-Тихоокеанский регион хлынули потоки капитала, образовавшегося в результате большого объема ликвидности в развитых странах. Страны региона пытались реагировать на неустойчивость обменных курсов, обусловленную притоком этого капитала, посредством накопления резервов иностранной валюты, при этом они стремились ввести дополнительные меры для управления их капитальными счетами. Однако продолжающийся приток капитала может потребовать дополнительных мер, которые должны быть направлены именно на эти потоки, а также на повышение их качества.⁷

35. Разработка и внедрение соответствующей рамочной основы может уменьшить вероятность крупных потрясений в финансовом секторе, однако правительствам также необходимо быть готовыми к принятию соответствующих оперативных мер в случае потрясений, с тем чтобы уменьшить потенциальный ущерб. Как правило, эти меры направлены на спасение банковского сектора. Они могут помочь вернуть финансовый сектор к его нормальной деятельности, однако «риск недобросовестности» будет по-прежнему вызывать озабоченность. В связи с этим интересно отметить, что когда страны Азиатско-Тихоокеанского региона в 2008 году поразили финансовый кризис, вопреки тому, что можно было бы ожидать с учетом опыта спасения банков во время азиатского финансового кризиса 1997 года, банковский сектор региона продемонстрировал, что события прошлых лет не должны служить основанием для пересмотра деятельности, связанной с риском. Банковский сектор в основном учел уроки, извлеченные из финансового кризиса 1997 года, принял меры по повышению устойчивости и таким образом продемонстрировал впечатляющую способность противостоять финансовому кризису 2008 года.

В. Важнейшая инфраструктура

⁷ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012: Pursuing Shared Prosperity in an Era of Turbulence and High Commodity Prices* (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.12.II.F.9).

36. Ускоренные темпы экономического развития в регионе привели к существенному усилению подверженности важнейших элементов его инфраструктуры воздействию стихийных бедствий. В результате это воздействие оказалось весьма разрушительным для важнейших элементов инфраструктуры социального сектора, включая образование, здравоохранение и жилье, а также инфраструктуры, энергетики, транспорта, управления водными ресурсами и ирригации, водоснабжения и санитарии и ИКТ. Это стало главной причиной экономического ущерба, причиненного стихийными бедствиями в регионе. Основными стратегиями, направленными на защиту важнейших элементов инфраструктуры, являются:

a) *распространение информации об имеющихся знаниях и передовой практике в этой области.* Сегодня существует большой объем исследований и множество технических справочников по повышению устойчивости инфраструктуры и накоплению соответствующих научно-технических знаний, однако уровень информированности о наличии всех этих знаний остается низким, поэтому важным шагом вперед было бы повышение информированности об имеющихся знаниях с уделением первоочередного внимания основным специалистам, представителям органов, определяющих политику, техническим специалистам и политикам, а также частному сектору;

b) *использование подхода, предполагающего учет риска стихийных бедствий, в деятельности по повышению устойчивости важнейших объектов инфраструктуры.* Это требует четкого понимания такого риска для эффективного планирования и интеграции мер по смягчению последствий бедствий в процесс разработки политики, законов, регулирующих положений и институциональных мер. Важной частью этого процесса является определение важнейших объектов инфраструктуры, подвергающихся риску, что является весьма динамичным процессом, требующим новаторских технологий. Управление риском стихийных бедствий должно учитываться в разработке программ развития инфраструктуры. В связи с этим правительствам следует проводить обзоры их политики и регламентирующей основы, оказывать содействие страхованию рисков, связанных со стихийными бедствиями, и разрабатывать стратегии, направленные на принятие мер по уменьшению риска и на защиту важнейших объектов инфраструктуры;

c) *пересмотр норм, стандартов и руководящих принципов для перемещения объектов.* Отсутствие (или несоблюдение) строительных норм и правил снижает качество инфраструктуры. Поэтому важно пересматривать и разрабатывать новые стандарты проектирования и новые нормы и новые руководящие принципы для строительства объектов инфраструктуры. Внедрение новых стандартов представляет собой довольно простую задачу на этапе планирования, поскольку на этом этапе оно не требует существенных дополнительных инвестиций. Во многих случаях более целесообразно, с точки зрения затрат, проектировать довольно крупные объекты инфраструктуры, такие, как мосты, дамбы, защищающие от наводнений, русловыправительные сооружения, плотины, высотные здания и стены, укрепляющие откосы, руководствуясь более строгими стандартами до начала строительства, с тем чтобы потом не заниматься их реконструкцией и модернизацией;

d) *признание экономической эффективности повышения устойчивости важнейших объектов инфраструктуры.* Инвестиции в управление рисками являются более эффективными с точки зрения затрат, когда они направлены на важнейшие объекты инфраструктуры, а не распределяются среди многих объектов, подвергающихся опасности. Соотношение «выгод-затрат» является более привлекательным, когда 20 процентов затрат, связанных с ликвидацией последствий, используются для повышения устойчивости важнейших объектов

инфраструктуры, например, для переоборудования в районах, в которых отмечается высокая степень риска. Инвестиции в повышение устойчивости инфраструктуры имеют долгосрочные выгоды и позволяют экономить на расходах по восстановлению после стихийных бедствий, а также обеспечивать защиту общин и человеческих жизней;

е) *использование планирования, предполагающего устойчивое землепользование, которое обеспечивает самый высокий показатель эффективности затрат.* Проведенные исследования позволяют предположить, что планирование землепользования и применение более современных стандартов в строительстве позволяет добиться максимального соотношения «выгод-издержек» (приблизительно 4 к 1). Эти меры могут быть еще более привлекательными, если учитывать политические и экономические выгоды избежания человеческих жертв, сокращения масштабов нищеты и активизации развития человеческого потенциала;

ф) *использование различных стимулов для повышения устойчивости важнейших объектов инфраструктуры.* С учетом глобальных финансовых и экономических кризисов ряд стран разработали широкомасштабные планы и стратегии экономического стимулирования, которые включают инвестиции в крупные инфраструктурные проекты. Инвестиции в инфраструктуру в рамках пакета стимулов предоставляют широкие возможности для обеспечения учета риска стихийных бедствий в разработке и создании инфраструктуры наряду с содействием повышению долгосрочной устойчивости к потрясениям.

С. Связь между земельными, водными и энергетическими ресурсами

37. В число наиболее существенных и наиболее серьезных рисков, с которыми сталкивается регион в плане их вероятности и их разрушительных последствий, входят продовольственные кризисы, кризисы водоснабжения, резкие повышения цен на энергию и продовольствие и изменение климата.⁸ Основу этих рисков составляют усиливающееся давление на экологические ресурсы, особенно на земельные и водные, и использование ископаемых видов топлива.

38. Основная проблема заключается в том, что наша нынешняя экономическая система, а также необходимость постоянно производить все большее число товаров и услуг, заставляют регион двигаться по пути, который может привести к коллапсу экосистем, что будет иметь серьезные и широкомасштабные последствия для стран и обществ.

39. Во многих странах региона ощущается дефицит земельных и водных ресурсов. Растущая численность населения наряду с конкурирующими потребностями промышленности, деградацией земельных ресурсов, нерациональным использованием водных ресурсов и загрязнением окружающей среды могут привести к еще более серьезным проблемам продовольственной безопасности и водообеспечения, если эти проблемы не будут решаться уже сейчас.

40. Экономический рост тесно связан с потреблением энергии, особенно ископаемых видов топлива. Многие из этих ресурсов истощаются, в связи с чем возникает необходимость альтернативных источников энергии, однако использование некоторых из них пока является гораздо более ресурсоемким, чем добыча традиционных энергоресурсов. Поэтому существует опасность того, что

⁸ World Economic Forum, *Global Risks 2013*, 8th ed. (Geneva, 2013). Available from www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf.

в конечном итоге это приведет к резкому повышению цен на энергию и это станет новым стандартом, к которому придется адаптироваться.

41. Все эти проблемы усугубляются изменением климата, которое, по мнению многих, уже самым серьезным образом сказывается на ряде стран и может усугубить проблемы нехватки воды и продовольствия. Одной из коренных причин этого явления является использование ископаемых видов топлива.

42. Повышение устойчивости экологических систем требует повышения эффективности экономических систем для обеспечения более рационального использования экологических ресурсов и диверсификации экономических и социальных систем для уменьшения чрезмерной зависимости от отдельных экологических ресурсов. А это, в свою очередь, уменьшает давление на экологические системы и ограничивает воздействие на них в случае утраты жизнеспособности экосистемы. И наконец, общинные и экономические системы должны быть готовы к быстрой и потенциально весьма существенной адаптации в случае катастрофических изменений в состоянии окружающей среды. Меры, направленные на достижение этих целей, должны включать:

а) *повышение информированности и вовлечение заинтересованных сторон.* Широкое и конструктивное участие заинтересованных сторон и повышение информированности на всех уровнях имеет исключительно важное значение для разработки любого подхода к повышению устойчивости к потрясениям. Уроки, извлеченные из опыта стран, свидетельствуют о том, что эффективные стратегии адаптации должны в максимальной степени основываться на существующих средствах к существованию и учитывать имеющиеся знания и стратегии выживания, применяемые малоимущими слоями населения. Эти стратегии в сочетании с тесным взаимодействием правительств и исследовательских учреждений помогут расширить возможности местных общин для адаптации к устойчивой практике. Помимо сельского хозяйства и использования земельных ресурсов, повышение информированности среди потребителей также имеет важное значение для ограничения потребления ценных ресурсов;

б) *учет реальной стоимости природных ресурсов.* Большие первоначальные затраты являются основной проблемой при обсуждении вопросов, касающихся эффективного и рационального использования ресурсов. Однако, как и в большинстве других секторов, анализ жизненного цикла свидетельствует о том, что инвестиции в превентивные меры позволяют добиться гораздо большего в долгосрочной перспективе. Например, эффективное использование энергии может повысить устойчивость в плане использования энергоресурсов, поскольку единица энергии, сэкономленная конечным пользователем, увеличивается до трех, а возможно и большего числа единиц энергии, которые уже не будет необходимости производить с учетом потерь во всей сети энергоснабжения. Субсидии на топливо также являются существенным бременем для национальной экономики, и во многих случаях они так и не доходят до тех, кто в них большего всего нуждается. Средства, предназначенные для субсидирования ресурсов, можно было бы использовать более эффективно, если бы они направлялись для адресной целевой поддержки соответствующих социальных или экономических групп. Установление соответствующих цен на используемые основные ресурсы, такие, как вода и энергия, является одним из наиболее эффективных инструментов прекращения их нерационального использования;

с) *планирование и управление земельными ресурсами.* Управление земельными ресурсами и планирование их использования, особенно для развития городских районов, имеет важное значение для формирования

устойчивых обществ с эффективным использованием ресурсов. В зависимости от того, как спланированы и построены города, целые поколения их жителей придерживаются расточительных или рациональных структур потребления. Аналогичным образом устойчивое использование земельных ресурсов способствует укреплению долгосрочной продовольственной безопасности. Природные экосистемы, например такие, как леса, должны сохраняться и использоваться на устойчивой основе, поскольку они предоставляют обществам крайне важные услуги, в частности уменьшают подверженность воздействию стихийных бедствий и обеспечивают очистку воды, которые зачастую остаются незамеченными;

d) *технология и инновации.* Технология, научные исследования и инновации играют важную роль, которую не следует недооценивать. Использование современных технологий является важнейшим условием повышения эффективности использования ресурсов, а также диверсификации экономики и источников энергии. С учетом дефицита многих ресурсов в настоящее время разрабатываются новые технологии их использования, и многие из тех, которые первоначально считались непригодными для практического применения, стали широко внедряться, особенно благодаря поддержке правительств. Космические технологии, особенно дистанционное зондирование и географические информационные системы, продемонстрировали свою эффективность в решении проблем экологической деградации и стали более доступными, чем когда-либо. Однако, несмотря на это, лишь несколько стран региона смогли воспользоваться такими технологиями из-за отсутствия информированности о них и ограниченных возможностей их применения в широких масштабах;

e) *осуществлению этих стратегий должны способствовать четкая целенаправленная политика и соответствующее регламентирование.* Во многих случаях краткосрочные преимущества перевешивают долгосрочную пользу от поддержания здоровой экосистемы, которая в конечном итоге необходима для устойчивого развития. Правительствам на самом высоком уровне необходимо разрабатывать и внедрять политику и стратегии, в которых учитывается важное значение их природных ресурсов для их долгосрочного экономического и социального развития. В связи с этим следует отметить, что такая политика и стратегии могут быть эффективными лишь в том случае, если они будут осуществляться и контролироваться надлежащим образом;

f) *все это требует эффективного и адаптивного управления.* Адаптивный потенциал представляет собой способность системы восстанавливаться после потрясений и реформировать ее функции без утраты способности выполнять задачи, для решения которых эта система создавалась. Многие правительства уже разработали и внедрили стратегии, приняли нормативные акты и создали учреждения, которые призваны реагировать на существующие экологические угрозы, однако их эффективность остается низкой из-за сложности этих проблем, ограниченности ресурсов и возможных последствий изменения климата. В настоящее время в ряде стран создаются учреждения самого высокого уровня, деятельность которых охватывает различные сектора и является более интегрированной в основные стратегии развития.

VI. Повышение устойчивости посредством регионального сотрудничества

43. Укрепление регионального сотрудничества является важным компонентом повышения устойчивости, поскольку страны региона все чаще

сталкиваются с экономическими кризисами и стихийными бедствиями, воздействие которых носит трансграничный характер. В связи с этим исключительно важное значение приобретают взаимоукрепляющие стратегии, направленные на повышение устойчивости, а также обмен опытом и практическими знаниями между странами и субрегионами.

44. В Азиатско-Тихоокеанском регионе создано несколько региональных механизмов сотрудничества, которые непосредственно касаются стихийных бедствий и экономических потрясений. Эти механизмы находятся на разных этапах развития и в большинстве случаев не располагают средствами для обеспечения их устойчивости. Для повышения устойчивости к стихийным бедствиям и экономическим потрясениям посредством регионального сотрудничества в регионе предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

а) *координация региональной политики.* Для содействия развитию и расширению сотрудничества между странами на субрегиональном или региональном уровнях необходима прочная политическая социально-экономическая основа сотрудничества между правительствами. Например, в целях защиты региона от различных экономических и финансовых рисков следует развивать региональную координацию финансовой и кредитно-денежной политики до начала экономических потрясений, в период этих потрясений и после них. Региональная координация стратегий финансового сектора будет также способствовать диверсификации риска среди стран и экономическому росту. Кроме того, координируемая в рамках региона кредитно-денежная и налоговая политика сможет укрепить уверенность, благодаря эффекту масштаба, привести к мультипликационному эффекту и помочь странам защитить себя от потрясений;

б) *объединение региональных ресурсов и систем для эффективного мониторинга и раннего предупреждения.* Социально ориентированная система раннего предупреждения признается в качестве составной части мер по уменьшению опасности бедствий, адаптации к изменению климата и повышению устойчивости к стихийным бедствиям. Региональная система, более полно охватывающая опасные районы и территории стран, существенно повысит эффективность раннего предупреждения. Создание такой системы требует регионального сотрудничества, предполагающего обмен данными, информацией и передовой практикой, и интеграции национальных систем. Правительствам, партнерам по развитию и донорам следует взять обязательства относительно дальнейшего укрепления и расширения региональных систем мониторинга различных видов опасности и систем раннего предупреждения, таких, как комплексная региональная система раннего предупреждения по цунами и опасности для прибрежных районов, а также система готовности к изменению климата. Оценка, проведенная в 2011 году, позволила сделать вывод о том, что Целевой фонд многосторонних доноров ЭСКАТО для обеспечения готовности к цунами, бедствиям и изменению климата в странах Индийского океана и Юго-Восточной Азии внес существенный вклад в создание системы раннего предупреждения о цунами в Индийском океане. Предполагается, что эта система будет способствовать спасению почти 1 000 человеческих жизней в год на протяжении следующих 100 лет. Помимо этого, государства-члены должны также укреплять региональные системы финансового и кредитно-денежного контроля и наблюдения, используя уроки, извлеченные из создания такого механизма в рамках АСЕАН+3, и результаты работы Совещания должностных лиц центральных банков стран Восточной Азии и Тихоокеанского субрегиона, а также рассмотреть вопрос о создании региональной платформы, которая могла бы обеспечить согласованный механизм наблюдения и контроля. Такой механизм мог бы действовать в качестве системы раннего предупреждения об экономических потрясениях;

с) *объединение региональных усилий для повышения готовности.* Готовность имеет исключительно важное значение для повышения устойчивости к стихийным бедствиям. Правительствам следует повышать готовность к реагированию на бедствия и кризисы и оказывать помощь пострадавшим странам в рамках регионального сотрудничества. Примером субрегионального механизма, который необходимо создавать, является Координационный центр АСЕАН по оказанию гуманитарной помощи. Страны, участвующие в Региональной программе ЭСКАТО по применению космической техники в целях устойчивого развития и в механизмах сотрудничества, таких, как «Часовой Азии», возможно, пожелают предложить данные, полученные с помощью спутников, которыми можно пользоваться почти в режиме реального времени, а также предоставить доступ к информационным продуктам в поддержку мер реагирования и оказания помощи в случае стихийных бедствий, а также в рамках обеспечения готовности к ним. Кроме того, еще одним необходимым компонентом готовности являются региональные планы действий на случай чрезвычайных ситуаций, предусматривающие такие масштабы и такую оперативность действий, которые необходимы для решения проблем ликвидности и капитализации, с которыми сталкиваются банки в период финансовых кризисов. Помимо этого следует также рассмотреть вопрос о региональной координации функций, выполняемых кредитором последней инстанции, – необходимость этой меры убедительно продемонстрировал кризис ликвидности и капитализации во время финансового кризиса 1997 года;

d) *региональное объединение рисков.* Одним из эффективных подходов к решению проблем, связанных с бедствиями, особенно бедствиями с трансграничными последствиями, является региональное сотрудничество и объединение ресурсов для финансирования рисков. Используя опыт Карибского субрегиона, тихоокеанские островные страны выступили с экспериментальной инициативой по объединению страхования в рамках региона. Выступая в качестве группы, им удалось добиться существенного уменьшения размера страховых взносов. Странам, которые сталкиваются с общими проблемами в других субрегионах, следует также адаптировать их аналогичные схемы регионального сотрудничества в деле финансирования риска. Кризис 1997 года также подчеркнул необходимость более широкого регионального финансового сотрудничества для оказания поддержки в виде обеспечения ликвидности в периоды экономических кризисов. Скоординированный региональный подход в отношении функций кредитора последней инстанции может сыграть важную роль в повышении устойчивости по отношению к экономическим и финансовым кризисам посредством оказания безотлагательной поддержки в виде ликвидности во время финансовых кризисов и защиты от неожиданного оттока капитала;

e) *обеспечение связи между совместными региональными механизмами и инициативами.* ЭСКАТО могла бы выполнять функции связующего звена между совместными региональными механизмами с одинаковым опытом и знаниями и аналогичными мандатами. Так, например, Комитет по тайфунам ВМО/ЭСКАТО и Группа ВМО/ЭСКАТО по тропическим циклонам сотрудничают в деле уменьшения опасности стихийных бедствий, которые вызывают тропические циклоны в различных субрегионах. Объединение опыта и знаний и соответствующих ресурсов поможет устранить технические недостатки и дефицит ресурсов, что было бы гораздо более сложной задачей без объединения усилий. Что касается финансового сектора, то с 1997 года был достигнут существенный прогресс в деле развития регионального финансового сотрудничества. Однако, несмотря на это, уже осуществляемые инициативы можно было бы укрепить посредством дальнейших реформ, предусматривающих объединение уже созданных механизмов, в частности

Чиангмайскую инициативу, с тем чтобы они охватывали и другие субрегионы, а также посредством принятия практических мер по рационализации процессов принятия решений и их осуществления в целях более оперативного и более эффективного реагирования. Следует также согласовать существующие правовые и нормативные основы, с тем чтобы повысить эффективность регионального сотрудничества и финансовой и торговой интеграции на региональном уровне в качестве основных элементов повышения региональной экономической устойчивости;

f) *меры по взаимному усилению региональных инициатив.* Региональные организации и совместные механизмы, созданные в Азиатско-Тихоокеанском регионе, могли бы обмениваться друг с другом накопленными знаниями и передовой практикой. ЭСКАТО могла бы обеспечить региональную платформу для обмена передовой практикой и уроками, извлеченными из повышения устойчивости к стихийным бедствиям и экономическим кризисам, посредством использования регионального подхода к сотрудничеству между членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК), а также с другими региональными организациями в других субрегионах Азиатско-Тихоокеанского региона. Азиатско-тихоокеанский региональный координационный механизм, действующий под председательством Исполнительного секретаря, мог бы внести свой ценный вклад в виде его опыта и знаний и синергического воздействия;

g) *снижение рисков и неопределенности посредством регионального обмена данными и информацией.* Азиатско-Тихоокеанский регион располагает огромным объемом информации и опыта в деле обеспечения учета аспектов устойчивости и уменьшения опасности бедствий в процессах развития. ЭСКАТО может обеспечить региональный форум для обмена знаниями о передовой практике в следующих областях:

- i) повышения устойчивости местных общин посредством укрепления взаимосвязей между социальной защитой, уменьшением опасности бедствий и адаптацией к изменению климата, а также стратегиями долгосрочного развития и сокращения масштабов нищеты;
- ii) интеграции аспектов устойчивости в стратегически важные сектора развития, такие, как важнейшие объекты инфраструктуры и важнейшие природные ресурсы, а также в процессы долгосрочного межсекторального планирования развития;
- iii) повышения устойчивости сетей снабжения и торговли к стихийным бедствиям и экономическим кризисам, которые оказывают трансграничное воздействие;
- iv) обеспечения более полной готовности на всех уровнях правительства и во всех сектора к устойчивому восстановлению во многих секторах и к реконструкции.

45. Правительствам следует взять курс на укрепление существующих региональных основ и совместных механизмов управления рисками бедствий и сотрудничать в деле разработки стратегий уменьшения рисков и адаптации к изменению климата во всех секторах. Комитет по уменьшению опасности бедствий мог бы предоставить для членов и ассоциированных членов ЭСКАТО межправительственную платформу для обсуждения и определения общей региональной позиции в отношении глобальных вопросов, касающихся

управления риском бедствий и разработки повестки дня в области развития на период после 2015 года.

46. Кроме того, другие межправительственные органы, особенно Комитет по макроэкономической политике, сокращению масштабов нищеты и всеохватному развитию, мог бы обеспечить форум для межправительственного обсуждения вопросов, касающихся регионального финансового сотрудничества. Мнения, высказанные на этом форуме, можно было бы использовать для разработки рамочной основы по повышению региональной устойчивости к экономическим кризисам. Комитет мог бы также обеспечить странам платформу для выработки региональной позиции, с тем чтобы довести до сведения международного сообщества необходимость создания более устойчивой международной финансовой архитектуры, ориентированной на развитие. В связи с этим ЭСКАТО выступила с важными предложениями, которые включают: а) создание на основе специальных прав заимствования глобальной резервной валюты, которую можно было бы выпускать в противофазе циклу; б) введение глобального налога на финансовые операции, который, помимо сдерживания краткосрочных потоков капитала, позволил бы мобилизовать ресурсы для достижения Целей развития тысячелетия; и с) введение международных норм, которые могли бы сдерживать принятие чрезмерных рисков финансовым сектором.

47. Повышение устойчивости к стихийным бедствиям и экономическим потрясениям требует включения аспектов управления рисками бедствий в долгосрочные стратегии развития на всех правительственных уровнях и во всех соответствующих министерствах, включая министерства планирования и финансов. Повышение устойчивости также требует твердой политической воли и умелого руководства для защиты человеческих жизней и экономических активов от различных бедствий и реагирования на последующие потрясения, которые не ограничиваются территорией какой-то одной страны. В связи с этим ЭСКАТО может обеспечить региональную платформу для решения проблем повышения устойчивости к стихийным бедствиям и многочисленным потрясениям.

48. Повышение региональной устойчивости также требует создания потенциала, необходимого для принятия глобальных мер. Государства – члены ЭСКАТО подвергаются воздействию экономических кризисов, поэтому им следует определить более четкую и скоординированную региональную позицию по вопросам, касающимся глобального управления, включая вопросы глобальной финансовой архитектуры, используя Комиссию в качестве платформы для продвижения вперед глобальной повестки дня.
