

**Семьдесят вторая сессия**

Пункт 23(а) предварительной повестки дня\*

**Группы стран, находящихся в особой ситуации:  
последующая деятельность по итогам четвертой  
Конференции Организации Объединенных  
Наций по наименее развитым странам****Смягчение последствий кризисов и укрепление  
жизнестойкости в наименее развитых странах****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюций [70/294](#) и [71/238](#) Генеральной Ассамблеи, в которых были приняты решения о проведении на национальном и международном уровнях углубленного анализа путей ослабления кризиса и повышения способности наименее развитых стран к восстановлению и о том, что результаты этого анализа должны быть представлены Ассамблее на ее семьдесят второй сессии. В этом докладе уделено особое внимание различным потрясениям и их последствиям для устойчивого развития в наименее развитых странах; рассмотрены общие характеристики разнообразных механизмов регулирования рисков, действующих на национальном, региональном и международном уровнях; а также вынесены рекомендации в отношении дальнейших действий по повышению шокоустойчивости наименее развитых стран. В докладе приведены подробные сведения о том, как международное сообщество, в том числе развитые и развивающиеся страны, система Организации Объединенных Наций и другие международные и региональные организации, содействует повышению устойчивости наименее развитых стран к потрясениям, и о возможных путях укрепления такого содействия и проанализировано то, каким образом различные заинтересованные стороны, такие, как представители частного сектора, гражданского общества и научных кругов, а также использование местных знаний и участие местного населения могут способствовать повышению устойчивости наименее развитых стран к потрясениям с помощью мер обеспечения готовности, создания рабочих мест, повышения информированности, предоставления услуг страхования и других мер.

\* [A/72/150](#).

## I. Введение

1. 47 наименее развитых стран представляют самый беднейший и наиболее уязвимый сегмент международного сообщества. Крайняя нищета, структурная слабость, неразвитая инфраструктура и острая восприимчивость к внешним потрясениям представляют собой комплекс непреходящих проблем для этих стран. Негативное влияние этих проблем усугубляется целым рядом системных аномалий, возникающих, в частности, в связи с экономическими кризисами, неустойчивостью цен на сырьевые товары, эпидемиями, стихийными бедствиями и другими экологическими потрясениями, последствия которых затрагивают наименее развитые страны в непропорционально высокой степени.

2. Эти потрясения не только тормозят экономическое развитие и усугубляют проблему нищеты, но и подрывают способность наименее развитых стран добиваться достижения целей, определенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Таким образом, эти страны не только подвергаются влиянию экстремальных потрясений, но и сильно страдают от них ввиду слабости их экономики и низкой шокоустойчивости. Поэтому крайне важно добиться снижения их уязвимости в плане потрясений в таких сферах, как экономика, здравоохранение и экология, в том числе в плане воздействия последствий стихийных бедствий и изменения климата, а также повышения их сопротивляемости и укрепления их способности решать соответствующие проблемы и другие задачи.

3. В этой связи была принята Стамбульская программа действий для наименее развитых стран на десятилетие 2011–2020 годов, направленная на оказание помощи наименее развитым странам в решении ими своих структурных проблем в интересах достижения целей в области устойчивого развития. Одна из целей Стамбульской программы действий заключается в том, чтобы создать для половины наименее развитых стран возможности, позволяющие им к 2020 году добиться соответствия критериям выхода из этой категории стран, в том числе путем преодоления проблемы структурной уязвимости перед лицом экономических и экологических потрясений. Для достижения этой грандиозной цели потребуются обеспечить устойчивость и всеохватность экономического роста в этих странах, снижение их уязвимости по отношению к различным потрясениям и кризисам и укрепление их жизнестойкости.

## II. Различные обуславливающие потрясения факторы, с которыми сталкиваются наименее развитые страны

4. Экономика любой страны подвержена воздействию тех или иных системных потрясений. В наименее развитых странах такие потрясения происходят чаще и приводят к более ощутимой экономической нестабильности, чем в развитых странах и в странах с формирующейся рыночной экономикой. По данным Международного валютного фонда (МВФ), частота таких потрясений в странах этой группы неуклонно и стремительно возрастает по мере снижения уровня их дохода. В частности, масштабные потрясения, связанные с изменением условий торговли, происходят в более бедных странах почти в шесть раз чаще, чем в развитых странах.

5. Высокая частота внешних потрясений в некоторых наименее развитых странах частично обусловлена тем, что они в большей степени подвержены воздействию явлений, связанных с топографическими особенностями их местоположения. К числу таких особенностей относятся геологические разломы (обуславливающие повышенный риск землетрясений), поймы рек и прибреж-

ные районы с повышенным риском возникновения циклонов и тайфунов. Они также подвержены более ощутимым последствиям экономической нестабильности преимущественно в силу того, что они очень зависимы от слабо диверсифицированного экспорта, основная доля которого приходится на необработанное сырье. По сравнению с ценами на прочие ходовые и промышленные товары для цен на необработанное сырье характерны значительные краткосрочные колебания. Кроме того, производительность экономики и уровень занятости в наименее развитых странах в значительной мере определяются положением в таких зависящих от климатических условий секторах, как сельское хозяйство и туризм. Изменение климата и ускорение процесса глобализации ведут к повышению уязвимости наименее развитых стран перед лицом внешних потрясений.

## **A. Стихийные бедствия в наименее развитых странах**

6. Опасности, связанные со стихийными бедствиями, вызывают всеобщую озабоченность. Однако в силу своего географического положения, ограниченных бюджетных и финансовых возможностей и несовершенства различных государственных институтов наиболее уязвимыми перед лицом стихийных бедствий остаются наименее развитые страны. Согласно данным мирового индекса риска бедствий за 2016 год<sup>1</sup>, которые основаны на анализе ситуации в 171 стране, 6 из 15 стран, подверженных наибольшему риску бедствий, — это наименее развитые страны<sup>2</sup>.

7. Согласно информации, содержащейся в Международной базе данных о чрезвычайных ситуациях EM-DAT, в последние два десятилетия (в период 1995–2016 годов) подавляющее большинство стихийных бедствий в наименее развитых странах (приблизительно 70 процентов) были связаны с погодными условиями, что обусловлено главным образом постоянным увеличением числа наводнений и штормов. Почти 40 процентов всех связанных с погодными условиями стихийных бедствий составляли наводнения; они затронули около 178 млн. человек и стали причиной гибели более 28 000 человек. На штормы (к которым относятся ураганы, циклоны и штормовые приливы) в этих странах приходилось около 14 процентов от общего числа связанных с погодными условиями стихийных бедствий. В результате штормов пострадали более 40 млн. человек и, несмотря на то, что штормы случаются реже, чем наводнения, они стали причиной гибели почти 155 000 человек. Губительные последствия штормов затрагивают бедные и наименее развитые страны в несоразмерно высокой степени. Как сообщали в 2015 году Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий и Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, хотя на страны с низким уровнем дохода приходилась примерно одна четверть всех штормов, на них при этом приходилось подавляющее большинство (почти 90 процентов) связанных со штормами смертей.

8. В качестве примера недавних крупных бедствий и потрясений в наименее развитых странах можно привести обрушившийся на Вануату в марте 2015 года циклон «Пэм», в результате которого пострадало две трети населения страны и было повреждено или разрушено большое число объектов жилого

<sup>1</sup> Мировой индекс риска подготавливается организацией Альянс агентств развития совместно с Университетом Организации Объединенных Наций и содержит данные о том, насколько велик риск того, что та или иная страна станет жертвой бедствия, вызванного экстремальным природным явлением; в этом контексте в понятии «риск» объединяются вероятность возникновения опасных природных явлений и степень уязвимости населения.

<sup>2</sup> По этим данным, наибольшему риску бедствий подвержены следующие наименее развитые страны: Вануату, Бангладеш, Соломоновы Острова, Камбоджа, Тимор-Лешти и Гвинея-Бисау.

го фонда, что вынудило около 65 000 человек покинуть свои дома были. Этот тропический циклон привел к срыву поставок продовольствия и нарушению функционирования систем водоснабжения, электроснабжения и связи, в результате чего были вынужденно закрыты многие учебные заведения и медицинские учреждения. Совокупный экономический ущерб, связанный с последствиями циклона «Пэм», был оценен приблизительно в 449,4 млн. долл. США, что составляет 64,1 процента валового внутреннего продукта (ВВП) этой страны<sup>3</sup>.

9. В апреле 2015 года в Непале произошло разрушительное землетрясение с магнитудой в 7,6 балла, за которым последовало более 300 афтершоков с магнитудой выше 4,0 балла, один из которых (с магнитудой в 6,8 балла) произошел через две недели после первого афтершока. Пострадали более 8 млн. человек, т. е. треть населения. Было зарегистрировано более 9000 погибших и 23 000 получивших травмы. Были разрушены более 500 000 домов, и более 250 000 домов были повреждены. В некоторых районах оползни и лавины стерли с лица земли целые населенные пункты, что, помимо прочего, усилило угрозу наводнений. По оценкам, ущерб и потери составили примерно треть ВВП, что превышает 100 процентов от размера валового основного капитала. Темпы роста ВВП в 2015 году, которые ранее прогнозировались на уровне 4,6 процента, снизились до 3 процентов<sup>4</sup>.

10. В октябре 2016 года на Гаити обрушился ураган «Мэтью», который причинил серьезный ущерб юго-западным районам страны. В результате урагана «Мэтью» погибло около 550 человек. По оценочным данным, в результате возникшего кризиса пострадали 2,1 млн. гаитян (более 20 процентов населения)<sup>5</sup>. В январе 2010 года в Гаити произошло катастрофическое землетрясение с магнитудой в 7,3 балла, в результате которого пострадали около 3,5 млн. гаитян, в том числе все население столицы Порт-о-Пренс, составляющее 2,8 млн. человек. Согласно оценочным данным правительства, более 220 000 человек погибли и более 300 000 человек получили ранения.

11. Густонаселенная Бангладеш весьма подвержена бедствиям и часто страдает в результате ураганов, наводнений и оползней. В период с 2013 по 2015 год последствия речных паводков затронули более 4 млн. человек и привели к гибели 90 человек. Общий ущерб, причиненный этим явлением, составил около 200 млн. долл. США. В июне 2017 года проливные дожди и резкое увеличение массы воды в верхнем течении рек в Бангладеш вызвали целую серию оползней и наводнений. Проливные муссонные дожди в юго-восточных районах Бангладеш обусловили мощные грязевые оползни, которые унесли жизни по меньшей мере 135 человек.

12. В 2015 году самые масштабные за последние несколько десятилетий наводнения произошли в Мьянме. Они начались в июле и продолжались до сентября, охватив 12 из 14 штатов страны, в результате чего погибло около 100 человек, а число пострадавших составило около 1 млн. Сильнее всего эти наводнения сказались на сельскохозяйственном секторе, на долю которого

<sup>3</sup> International Monetary Fund, “With external support, Vanuatu’s recovery builds on prudent past”, 6 July 2015 (материал размещен на сайте [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar070715a](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar070715a)); Vanuatu, Prime Minister’s Office, *Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Pam*, March 2015 (Port Vila, 2015).

<sup>4</sup> Nepal, National Planning Commission, *Nepal Earthquake 2015: Post-Disaster Needs Assessment* (Vol. A: key findings) (Kathmandu, 2015) (материал размещен на сайте <http://www.moudclpiu.gov.np/public/filesmanager/30.pdf>); “Mid-term review report of the Istanbul Programme of Action”, March 2016.

<sup>5</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Haiti: Hurricane Matthew situation report - 16 March 2017”, March 2017 (материалы размещены на сайте [www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/852828/](http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/852828/)).

приходится почти треть ВВП страны и четверть ее товарного экспорта. Вследствие этого сократилось производство риса, выросли внутренние цены и резко уменьшился объем экспорта.

13. С точки зрения географического охвата, масштабов ущерба и размера убытков наиболее разрушительными были наводнения в Малави в 2015 году. Непосредственно затронуты были только 15 районов, однако от последствий этих наводнений пострадала вся страна. Ущерб, причиненный стране, оценивался на уровне в 335 млн. долл. США, тогда как общий объем расходов на восстановление и реконструкцию составил 494 млн. долл. США<sup>6</sup>.

14. В марте 2017 года сильный тропический циклон «Энаво» обрушился на Мадагаскар, в результате чего пострадали около 500 000 человек и были разрушены более 40 000 домов. Согласно оценкам организации «Cellule de prévention et gestion des urgences», занимающейся вопросами предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, и Всемирного банка, экономический ущерб составил порядка 400 млн. долл. США, что соответствует приблизительно 4 процентам годового ВВП страны. В сельскохозяйственном секторе были зарегистрированы убытки в размере 207 млн. долл. США. В наиболее пострадавших районах было уничтожено до 85 процентов выращиваемых для собственного потребления продовольственных культур.

15. В 2016 году с одной из самых сильных засух за последние десятилетия столкнулась Эфиопия. Эта засуха привела к убыткам в размере 1,4 млрд. долл. США, что соответствует 2,5 процента ВВП страны, и к острой нехватке продовольствия, вызванной несколькими неурожаями подряд<sup>7</sup>. Острую нехватку продуктов питания испытывала примерно одна десятая часть населения (более 10,2 млн. человек), а около 0,5 млн. детей нуждались в лечении в связи с тяжелыми формами крайнего недоедания. Кроме того, от недостаточного питания пострадали более 1,7 млн. детей и беременных и кормящих женщин<sup>8</sup>.

16. В Сомали гуманитарная ситуация ухудшается с каждым днем. По состоянию на май 2017 года из 14,3 млн. сомалийцев в гуманитарной помощи нуждались 6,7 млн. человек, испытывающих острую нехватку продовольствия. Предполагается, что из-за нехватки продовольствия примерно 3,7 млн. из этих людей окажутся в «кризисном» и «чрезвычайном» положении.

17. В Южном Судане в период с июня по июль 2017 года помимо людей, уже сталкивающихся с гуманитарной катастрофой, число которых составляет приблизительно 45 000 человек, предположительно еще около 1,7 млн. человек испытывали острую нехватку продовольствия и оказались практически на грани голода.

18. Один из самых глубоких продовольственных кризисов в мире переживает Йемен, в котором из-за нехватки продовольствия в «кризисном» и «чрезвычайном» положении находятся примерно 17 млн. человек.

<sup>6</sup> Malawi, “Malawi 2015 floods post-disaster needs assessment report”, March 2015.

<sup>7</sup> United Nations, “State of the least developed countries 2017: follow-up of the implementation of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries”, 2017.

<sup>8</sup> United Nations Children’s Fund, “Ethiopia humanitarian situation report No. 7”, 19 May 2017.

## **В. Экономические потрясения и неустойчивость цен на сырьевые товары**

19. Изначально экономический и финансовый кризисы 2008 года незначительно отразились на наименее развитых странах, поскольку связи этих стран с глобальными финансовыми рынками были весьма ограниченными. Однако последующее углубление финансового кризиса привело к существенному сокращению глобального производства и международной торговли, а также к стремительному снижению цен на сырьевые товары, и эти два фактора негативно сказались на положении наименее развитых стран. В сочетании со стихийными бедствиями воздействие глобальных экономических потрясений ведет к особенно тяжелым последствиям для некоторых наиболее уязвимых островных государств из числа наименее развитых стран.

20. В период упомянутых кризисов сократились как приток прямых иностранных инвестиций, так и темпы роста денежных переводов в наименее развитые страны. Рост обусловленной финансовым кризисом безработицы в развитых странах привел к значительному снижению спроса на рабочую силу мигрантов, что в свою очередь выразилось в сокращении объема денежных переводов в наименее развитые страны-экспортеры рабочей силы.

21. Поскольку бюджетно-финансовая ситуация во всех странах с развитой экономикой ухудшилась, возникли веские аргументы в пользу сокращения объема средств, выделяемых для оказания официальной помощи в целях развития. Хотя воздействие глобального экономического кризиса на наименее развитые страны было многоплановым, оно сказалось на разных странах по-разному в зависимости от структуры их национальной экономики, а также уровня их интеграции в глобальную экономику и степени их зависимости от внешней помощи.

22. Начиная со второй половины 2014 года на смену наблюдавшемуся в течение почти целого десятилетия существенному росту цен на все сырьевые товары пришло снижение этих цен. Последствия такого резкого изменения цен в разных наименее развитых странах были разными и определялись тем, на какие сырьевые товары они опираются. В целом темпы роста были более устойчивыми в странах с более диверсифицированными экспортными портфелями сырьевых товаров.

23. 39 из 47 наименее развитых стран зависимы от экспорта продукции сырьевого сектора, причем они опираются лишь на один-два вида сырья, и на выручку от экспорта этого сырья приходится по меньшей мере 60 процентов дохода этих стран. В Анголе, Йемене и Южном Судане на сырьевые товары приходится не менее 97 процентов экспортных поступлений. Между ценами на сырьевые товары и темпами роста ВВП развивающихся стран существует прямая связь: коэффициент корреляции между ними равен 0,79. При высоких ценах на сырьевые товары в этих странах, как правило, наблюдаются высокие темпы экономического роста, и наоборот. К резким колебаниям на рынках сырьевых товаров следует относиться серьезно, поскольку они могут иметь катастрофические последствия для многих наименее развитых стран.

24. Неустойчивость цен на продовольственные товары имеет существенные последствия с точки зрения стабильности источников средств к существованию и особенно сильно усугубляет проблемы голода и нищеты. Тяжесть таких последствий зависит от того, какую часть произведенного продовольствия домашние хозяйства могут продать без ущерба для удовлетворения собственных потребностей в еде. Высокие цены на продовольствие представляют серьезную проблему для населения бедных стран, поскольку установлено, что самые бед-

ные, как правило, тратят на еду три четверти своего бюджета или более. Для стран — импортеров продовольствия с низким уровнем дохода это также имеет и макроэкономические последствия. Все это создает серьезные препятствия на пути развития.

25. На макроэкономическом уровне установившиеся в последние годы низкие цены на сырьевые товары, в частности цены на топливо, обусловили замедление темпов роста, диспропорции в бюджетах, сокращение объема валютных резервов и обесценение национальных валют. В результате снижения цен на нефть пострадали наименее развитые страны — производители топлива, в частности Ангола, Йемен, Чад, Экваториальная Гвинея и Южный Судан. Также произошло замедление темпов экономического роста в ряде других стран-экспортеров сырья, в том числе в Замбии и Мозамбике. В Йемене, Чаде и Южном Судане, равно как и в других наименее развитых странах, негативные последствия скачков цен на сырьевые товары усугубляются высоким уровнем внутренней политической нестабильности. В Чаде негативное воздействие низких цен на нефть на объем нефтедобычи усугубляется истощением запасов нефтяных месторождений.

26. На сегодняшний день многие из наименее развитых стран не располагают теми возможностями по преодолению последствий ценовых потрясений, которыми они располагали до финансового кризиса, по причине истощения их бюджетов.

### **С. Пандемические потрясения**

27. В последние годы имели место вспышки ряда пандемий, в том числе ВИЧ/СПИДа, птичьего гриппа, тяжелого острого респираторного синдрома и болезни, вызываемой вирусом Эбола. Эпидемия заболевания, вызываемого вирусом Эбола, имела катастрофические последствия для экономики трех наименее развитых стран, а именно Гвинеи, Либерии и Сьерра-Леоне. По данным анализа, проведенного Всемирным банком, в результате обусловленного этой эпидемией замедления экономического роста убытки этих стран в 2015 году должны были составить по меньшей мере 2,2 млрд. долл. США<sup>9</sup>. Вспышка эпидемии, вызванной этим вирусом, подорвала доверие потребителей и инвесторов и стала препятствием для трансграничной торговли в регионе.

28. Предупреждение пандемического риска представляет для наименее развитых стран сложную задачу, поскольку для ее решения необходимы значительные инвестиции в развитие государственных систем здравоохранения в целях создания механизмов выявления вирусов, диагностики вызываемых ими заболеваний и принятия своевременных мер реагирования. Однако из-за острой нехватки ресурсов такие инвестиции в наименее развитых странах крайне недостаточны.

## **III. Последствия бедствий и потрясений**

29. Бедствия и потрясения влекут за собой многочисленные социально-экономические последствия для наименее развитых стран. В тесно взаимосвязанном мире и в условиях глобализации побочные последствия бедствий и потрясений зачастую проявляются за пределами территории соответствующих стран и могут привести к подрыву мира, безопасности и стабильности как в самих этих странах, так и в целых регионах.

<sup>9</sup> См. [www.worldbank.org/en/topic/health/brief/world-bank-group-ebola-fact-sheet](http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/world-bank-group-ebola-fact-sheet).

30. Стихийные бедствия часто приводят к гибели людей и уничтожению капитальных ресурсов, например таких, как производственные активы, имущество и объекты инфраструктуры, что ведет к нарушению или замедлению процессов производства и повышению цен на основные товары. В наименее развитых странах в результате стихийных бедствий бедные слои населения подвергаются множеству опасностей и рискуют потерять источники средств к существованию и утратить продовольственную безопасность вследствие возникающих перебоев в производстве и поставках продуктов питания. Оказавшись перед лицом таких рисков, бедные люди практически не имеют возможности себя защитить. Они не могут заранее подготовиться к подобным ситуациям, поскольку связанные с этим расходы подрывают их способность расширять свою производственную деятельность, в результате чего они лишаются возможности обеспечить увеличение своих будущих доходов и добиться повышения своего благосостояния в долгосрочной перспективе.

31. Официальные механизмы социальной защиты в большинстве наименее развитых стран либо плохо развиты, либо вообще отсутствуют. Бедные и уязвимые люди вынуждены полагаться главным образом на неформальные механизмы выживания и взаимовыручку. Однако такие механизмы неэффективны и неадекватны перед лицом масштабных ковариантных потрясений<sup>10</sup>. Таким образом, в отсутствие всеобъемлющей системы социальной защиты подавляющее большинство бедных людей вынуждено сокращать потребление продуктов питания. Это, в свою очередь, снижает их производительный потенциал и в длительной перспективе повышает их уязвимость в плане недоедания, а также физических заболеваний и психологических расстройств. Некоторым семьям приходится сокращать расходы на образование и отправлять своих детей работать, а не учиться. Кроме того, многие семьи вынуждены сокращать свои медицинские расходы, что делает их более уязвимыми перед лицом опасностей для здоровья.

32. Стихийные бедствия и другие потрясения также приводят к сокращению поступлений в государственный бюджет в силу увеличения расходов по оказанию чрезвычайной помощи, реконструкции и социальному обеспечению пострадавших. Это обуславливает значительное увеличение дефицита бюджета. Когда то или иное стихийное бедствие приводит к резкому увеличению дефицита бюджета и дефицита платежного баланса, весьма вероятно, что это вызовет рост цен и процентных ставок, а также повышение реального обменного курса. Однако ни одно из этих явлений не происходит автоматически, поскольку многое зависит от государственной политики, ожиданий субъектов частного сектора и эффективности мер реагирования.

33. Большинство жертв потрясений в наименее развитых странах не застрахованы на случай возникновения убытков, тогда как правительства не имеют финансовых резервов или доступа к источникам компенсационного и чрезвычайного кредитования, которые позволили бы им обеспечить покрытие убытков и оперативно принять меры по восстановлению и реконструкции. В то же время страны с большим дефицитом бюджета обычно не обладают способностью перераспределять средства в целях покрытия связанных с бедствиями убытков и поэтому им приходится прибегать к использованию других механизмов, таких как налогообложение, услуги национальных и международных кредитных учреждений, сокращение валютных резервов, выпуск внутренних

<sup>10</sup> Термин «ковариантные потрясения» (потрясения на уровне общин, связанные, например, со стихийными бедствиями или эпидемиями) означает потрясения, которые в аналогичной мере затрагивают и соседние домохозяйства. «Идиосинкразические потрясения» — это потрясения на уровне отдельных домохозяйств, такие как смерть, увечье или потеря работы, которые не затрагивают другие домохозяйства.



облигаций государственного займа, внешняя помощь и инструменты финансирования рисков. Но использование всех этих механизмов либо сопряжено с существенными сложностями, либо имеет негативные последствия.

34. Иногда в результате стихийных бедствий происходит увеличение притока внешней помощи, особенно в случаях масштабных бедствий, однако это зачастую компенсируется сокращением ассигнований на оказание помощи в целях развития в последующие годы<sup>11</sup>. Кроме того, средства по линии чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий поступают неравномерно, что создает трудности в плане управления их потоками.

#### IV. Формирование международного консенсуса

35. В настоящее время в мире расширяется понимание того, какую опасность представляют собой разнообразные кризисы, ставящие под угрозу перспективы развития наименее развитых стран. Это находит отражение в заключенных в последние годы членами международного сообщества соглашениях, которые предусматривают обеспечение более высокой сопротивляемости рискам и достижения целей устойчивого развития.

36. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года направлена на осуществление решительных преобразований в интересах повышения качества жизни людей посредством обеспечения устойчивости развития при условии, что никто не будет забыт. Приняв Повестку дня на период до 2030 года, члены международного сообщества согласилось предоставлять и наращивать адресную помощь наименее развитым странам.

37. В Парижском соглашении, заключенном в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, предусматривается план действий по противодействию изменению глобального климата (в частности, по предотвращению опасного повышения температуры), которое в наибольшей степени затрагивают наименее развитые страны. Стороны Парижского соглашения определили глобальную цель, заключающуюся в укреплении адаптационных возможностей, повышении сопротивляемости и снижении уязвимости к изменению климата, в интересах содействия устойчивому развитию и обеспечения адекватного адаптационного реагирования. Стороны также согласились принимать необходимые меры и предоставлять помощь в целях укрепления сопротивляемости общин, защиты источников средств к существованию и сохранения экосистем и участвовать в усилиях, направленных на достижение повышения сопротивляемости социально-экономических и экологических систем, в том числе путем диверсификации экономики и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

38. Принятием Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, цель которой состоит в том, чтобы добиться существенного сокращения числа бедствий, числа их жертв и размеров ущерба, причиняемого бедствиями источникам средств к существованию, государства-члены подтвердили свое твердое намерение заниматься решением проблемы снижения риска бедствий и содействовать тому, чтобы вопросы создания потенциала противодействия бедствиям решались в первоочередном порядке. Они также обязались увязывать работу в рамках Программы действий с Повесткой дня на период до 2030 года и учитывать, в соответствующих случаях, вопросы, касающиеся снижения риска бедствий и создания потенциала по про-

<sup>11</sup> *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.F.3).

тивоедействию рискам, в стратегиях, планах, программах и бюджетных сметах на всех уровнях. В Сендайской рамочной программе также подчеркивается необходимость продолжения и укрепления деятельности по обеспечению готовности к бедствиям в целях реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе посредством интеграции мер по снижению риска бедствий и смягчения их последствий в национальные стратегии и программы, принятия своевременных мер на случай кризисных ситуаций и обеспечения того, чтобы потенциал для принятия эффективных мер реагирования и проведения восстановительных мероприятий существовал на всех уровнях.

39. Аддис-Абебская программа действий касается различных источников финансирования и сотрудничества по широкому кругу вопросов, включая технологии, научные исследования, инновации, торговлю и создание потенциала. В ней также признается тот факт, что успехи, достигнутые наименее развитыми странами в прошлом, и перспективы этих стран на будущее находятся под угрозой в связи с целым рядом экономических и экологических рисков, и особо подчеркивается необходимость обеспечения сопротивляемости этих стран перед лицом внешних потрясений.

40. В Стамбульской программе действий отмечается уязвимость наименее развитых стран к различным потрясениям и бедствиям, а также к изменению климата. В ней уделяется большое внимание ряду приоритетных направлений деятельности, включая укрепление способности наименее развитых стран противостоять опасным природным явлениям и экономическим потрясениям и смягчать их негативные последствия, а также развитие потенциала этих стран по обеспечению более высоких темпов и устойчивости экономического роста, сохранению биоразнообразия и преодолению связанных с изменением климата проблем.

41. В Политической декларации Мероприятия на высоком уровне по среднесрочному всеобъемлющему обзору хода осуществления Стамбульской программы действий подтверждается, что высокая уязвимость наименее развитых стран требует укрепления международного сотрудничества и налаживания подлинных долгосрочных региональных и международных партнерских отношений в интересах повышения жизнеспособности этих стран. В ней особо отмечается важность принятия и осуществления национальных и местных стратегий и планов снижения риска бедствий, направленных на предотвращение возникновения риска, уменьшение уже существующих рисков и укрепление потенциала противодействия в экономическом, социальном, санитарно-гигиеническом и экологическом плане. В ней также подчеркивается, что укрепление потенциала противодействия на национальном уровне, а также на уровне территориальных образований внутри стран, местного населения и отдельных людей имеет решающее значение для сохранения с таким трудом достигнутых результатов в области развития и ускорения прогресса в деле достижения целей в области развития, о которых говорится в Стамбульской программе действий и в Повестке дня на период до 2030 года. Таким образом, с точки зрения достижения целей в области устойчивого развития в наименее развитых странах решающую роль играет разработка надлежащих стратегий противостояния кризисам и смягчения их последствий.

## **V. Внешние потрясения и роль различных субъектов в управлении связанными с ними рисками**

### **A. Домохозяйства и общины**

42. Домохозяйства прибегают к различным стратегиям управления рисками в целях преодоления последствий внешних потрясений, включая расходование сбережений, получение кредитов, продажу собственности, дополнительное трудоустройство и миграцию и помощь со стороны друзей, родственников и членов общин. Одной из распространенных стратегией выживания является расходование сбережений, но для ее успешного применения требуется определенная подготовка *ex ante*.

43. Миграция (как внутренняя, так и международная) стала обычной практикой адаптации в большинстве наименее развитых стран, особенно среди жителей сельских районов. В периоды экономического спада и в случае стихийных бедствий, как правило, увеличивается объем денежных переводов, поскольку находящиеся за рубежом мигранты посылают больше денег своим семьям в странах своего происхождения для удовлетворения их чрезвычайных потребностей. Однако стратегия денежных переводов может стать неосуществимой, если потрясения происходят в глобальном масштабе или затрагивают принимающие страны, в результате чего мигранты теряют работу и источники дохода.

44. Надежда на то, что подстрахуют родственники или общины, зачастую является единственно возможной формой «страхования» для бедных домохозяйств в наименее развитых странах. Однако такие неформальные механизмы защиты и страхования обычно не могут гарантировать надлежащего регулирования рисков и, следовательно, должны дополняться всеобъемлющими системами социальной защиты как на уровне местных органов власти, так и на уровне национальных правительств. В Повестке дня на период до 2030 года признается важная роль универсальных социальных гарантий в смягчении последствий потрясений как на макроэкономическом уровне, так и на уровне отдельных домохозяйств.

### **B. Организации частного сектора и гражданского общества**

45. Как отмечается в Сендайской рамочной программе, сегодня все более широко признается тот факт, что организации частного сектора и гражданского общества могут играть важную роль в оказании поддержки правительствам как в плане регулирования рисков, так и в плане принятия мер реагирования на чрезвычайные ситуации.

46. Небольшое число субъектов частного сектора, в частности действующие в формальном секторе крупные фирмы, защищены от потрясений, среди прочего, страховками, планами действий в чрезвычайных ситуациях и благодаря возможности получения кредитов. Кроме того, для субъектов частного сектора, действующих в связанных с управлением рисками секторах, например в таких, как страхование, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и др., потенциально существует возможность играть ключевую роль в деле предупреждения кризисов и смягчения их последствий. Частный сектор также может сыграть важную роль в реализации ряда мер по уменьшению опасности бедствий, в том числе путем соблюдения требований нормативных документов, касающихся планирования землепользования и осуществления строительных работ, и других правил, относящихся к обеспечению устойчивости инфра-

структуры. Государственно-частные партнерства в сфере страхования и передачи рисков также могут быть важным элементом стратегий снижения рисков.

47. Участие организаций гражданского общества в деятельности по снижению рисков полезно по целому ряду причин. Эти организации способны более быстро и эффективно реагировать на кризисные ситуации с учетом локальных приоритетов и могут опираться на местный потенциал. Они также зачастую являются хорошими посредниками при работе с затронутыми кризисами уязвимыми группами населения.

## **С. Государственные структуры**

48. Государства должны играть одну из главных ролей в деятельности по смягчению последствий кризисов и укреплению потенциала противодействия им. В соответствии с предложенной Генеральным секретарем концепцией предупреждения бедствий и системы управления рисками должны быть способны решать широкий круг вопросов — от принятия превентивных мер и повышения сопротивляемости до обеспечения готовности к возникновению чрезвычайных ситуаций и способности к восстановлению после стихийных бедствий.

### **1. Принятие мер по снижению рисков *ex ante***

49. Система мер по снижению рисков *ex ante* включает четыре разных компонента. Первый компонент связан с выявлением рисков и определением уязвимости социальных групп. Второй компонент относится к снижению рисков, в том числе путем проведения структурных и секторальных реформ в области планирования землепользования, совершенствования строительных кодексов, осуществления капиталовложений в модернизацию зданий и строительства плотин в подверженных засухам районах. Третий компонент касается обеспечения готовности к опасным ситуациям, в том числе создания систем раннего предупреждения, разработки планов действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и просвещения граждан в области методов предупреждения рисков. Четвертый элемент связан с финансовой готовностью и включает два аспекта: самострахование (т. е. накопление средств и валютных резервов в спокойные периоды для использования в случае стихийного бедствия) и передачу рисков.

50. Самострахование ведет к межвременному перераспределению ресурсов, что может быть связано с высокими социальными издержками, поскольку подразумевает заблаговременную подготовку к чрезвычайным ситуациям за счет отвлечения ограниченных ресурсов от инвестирования в физическую и социальную инфраструктуру и их перенаправления на цели формирования резервов. Передача рисков, с другой стороны, предполагает страхование путем приобретения на коммерческой основе финансовых инструментов, позволяющих перенести риски на внешние рынки капитала и инвесторов. Помимо прочего, такое коммерческое страхование является наиболее эффективным механизмом снижения связанных со стихийными бедствиями издержек и гарантирует наличие средств, необходимых для быстрого восстановления. По мере расширения страхового обеспечения страны масштабы связанных со стихийными бедствиями потерь в плане ее производственного потенциала и уровня благосостояния населения обычно сокращаются. Однако даже в развитых странах страхование рисков бедствий по-прежнему весьма ограничено.

51. Для наименее развитых стран коммерческое страхование рисков с гарантированным возмещением ущерба применительно к большинству видов стихийных бедствий недоступно в силу того, что рынок таких услуг страхования

либо не существует, либо недостаточно хорошо развит. Этот пробел в системе рыночных механизмов обычно объясняется двумя главными причинами. Во-первых, стихийные бедствия сопряжены с высокими ковариантными рисками, которые обуславливают непомерно высокие страховые премии. Во-вторых, расходование бюджетных средств на страхование связано с проблемой «динамики интересов» правительства. Правительство может принять решение о перенаправлении бюджетных средств на финансирование страхования, тогда как польза от такого решения может стать очевидной лишь в будущем, когда во власти будет находиться уже другое правительство. Кроме того, к правительствам, как правило, не предъявляется претензий в связи со стихийными бедствиями, поскольку они считаются обстоятельствами, не поддающимися контролю. В силу всех этих причин правительства многих стран не считают страхование на случай бедствий одним из важных приоритетов.

52. В последние годы отмечается появление более эффективных методов распределения рисков, которые основаны на использовании механизмов рынков капитала для распределения рисков между большим числом инвесторов, вкладывающих средства в «катастрофные» облигации. Эти многолетние облигации, которые объективно сопряжены с риском, продаются самому широкому кругу инвесторов. Такие облигации эмитируются страховыми компаниями или правительствами при посредничестве инвестиционных банков. Затем средства, вырученные от продажи этих облигаций, инвестируются в безрисковые ценные бумаги, а разница между выплачиваемыми и получаемыми процентами составляет текущие расходы на страхование. Если катастрофа не произойдет, то страховая компания или правительство (т. е. эмитент) осуществляет купонные выплаты инвесторам. Если же катастрофа произойдет, то это приведет срабатыванию «параметрических механизмов». Активизация этих механизмов определяется поддающимися проверке параметрами, отслеживаемыми при помощи технических средств в режиме реального времени.

53. В 2005 году Национальная ассоциация мелких фермеров Малави в тесном сотрудничестве со Всемирным банком разработала индексированный контракт страхования урожая, действие которого определяется данными об осадках, и который гарантирует погашение задолженности фермеров по сельскохозяйственным кредитам в случае засухи. Ключевым элементом этого контракта является корреляция между количеством осадков, измеряемым метеорологическими станциями, и урожайностью сельскохозяйственных культур. Когда в результате засухи количество осадков достигает рекордно низкого уровня, возникает страховой случай, и в соответствии с контрактом предоставившее сельскохозяйственный кредит финансовое учреждение получает платежи в счет списания задолженности фермера. Такой метод страхования предлагается консорциумом субъектов частного рынка страховых услуг при участии Страховой ассоциации Малави. В свою очередь, такое расширение доступа к страховым услугам позволяет фермерам вкладывать высвободившиеся средства в повышение урожайности и в более доходные виды деятельности.

54. Также существуют примеры успешных действий групп стран по объединению рисков в целях хеджирования против различных кризисов и потрясений. Компания по управлению сегрегированным портфелем Карибского механизма страхования рисков катастроф является первой в мире многострановой системой совместного несения рисков, которая основана на принципе параметрического страхования и предоставляет услуги параметрического страхования от катастроф правительствам государств Карибского бассейна с 2007 года. Она предоставляет услуги по страхованию от ураганов и землетрясений, а с 2013 года также и от избыточного выпадения осадков. Компания действует как некоммерческая организация и в настоящее время предлагает свои продукты и

услуги в 17 странах Карибского бассейна и Центральной Америки. В отличие от традиционной практики страхового возмещения ущерба деятельность компании основана на параметрических страховых продуктах, которые представляют собой договоры страхования, в которых предусматривается, что размер страховых выплат определяется исходя из степени интенсивности явлений и размера убытков, причиненных этими явлениями, и рассчитывается по заранее согласованной методике. Компания представляет собой рациональный с точки зрения затрат механизм предварительного финансирования краткосрочных потребностей в ликвидных средствах, позволяющих правительствам отдельных стран начать процесс восстановления после катастрофических событий, и тем самым заполняет пробел между незамедлительной помощью для принятия экстренных мер реагирования на бедствия и финансированием реконструкции в долгосрочной перспективе. С момента создания в 2007 году компания произвела 22 выплаты 10 из своих стран-участниц на общую сумму около 70 млн. долл. США. Все эти выплаты были произведены в течение 14 дней. Гаити (единственная наименее развитая страна в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна) является одной из стран-участниц компании и получает от нее финансовую помощь после стихийных бедствий.

55. Аналогичные схемы страхования, основанные на опыте стран Карибского бассейна, находятся на различных этапах разработки в Тихоокеанском регионе и в Африке. Запущенный в 2013 году Тихоокеанский экспериментальный механизм страхования рисков катастроф — это региональная система совместного несения рисков для тихоокеанских островных государств, в число которых входят два государства из числа наименее развитых стран, а именно Соломоновы Острова и Вануату.

56. В мае 2014 года в целях повышения эффективности мер реагирования на связанные с изменением климата чрезвычайные ситуации в области продовольственной безопасности финансовый филиал Африканской системы оценки потенциала рисков (специализированное учреждение Африканского союза) «Африкан риск капасити иншуранс компани, лимитед» учредил систему совместного страхования рисков катастроф для Африки. Договоры страхования с этой компанией заключили восемь стран<sup>12</sup>. Компания планирует расширить свою деятельность в области страхования на случай засух, наводнений и циклонов так, чтобы к 2020 году охватить 30 стран, в число которых войдут практически все наименее развитые страны Африки.

57. Тем не менее параметрическая модель страхования не гарантирует успех, поскольку ее эффективность определяется рядом факторов. Во-первых, дальнейшее расширение такого рода программ зависит от уровня знаний клиентов и результативности информационно-пропагандистской деятельности. Отсутствие знаний в области страхования и, соответственно, непонимание пользы этого механизма могут обусловить нежелание приобретать страховку. Во-вторых, для обеспечения эффективности индексированных договоров страхования рисков, связанных с погодными условиями, требуются своевременные, надежные и высококачественные данные, собираемые сетями метеорологических станций, которых может не быть во многих из наименее развитых стран. В-третьих, индексированные договоры страхования рисков, связанных с погодными условиями, — это не панацея. Страхование погодных рисков не охватывает широкий спектр других рисков и служит лишь первым шагом; при этом программы страхования должны охватывать множество рисков, которым подвержено сельскохозяйственное производство.

<sup>12</sup> Включая наименее развитые страны, например такие, как Гамбия, Малави и Мали.

58. Несмотря вышесказанное, опыт показывает, что в большинстве стран, подверженных существенному риску стихийных бедствий, государственные инвестиции в предотвращение стихийных бедствий могут быть весьма эффективным средством снижения расходов по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению после стихийных бедствий. В этой связи важно решить сложный вопрос об оптимальном сочетании государственных расходов на меры по предупреждению рисков до наступления бедствий и по оказанию чрезвычайной помощи во время бедствий и по восстановлению после них.

## 2. Стратегия *ex post* смягчения риска бедствий

59. При разработке стратегий *ex post* управления рисками следует стремиться к достижению баланса между развитием и экономической стабильностью. Если первое требует мобилизации и эффективного использования государственных средств, то второе требует макроэкономических буферов для «самострахования» на случай будущих внешних потрясений, вызванных как экономическими, так и природными явлениями. Точное соотношение бюджетных ассигнований на удовлетворение потребностей в этих двух областях зависит от специфики ситуаций в конкретных странах. Кроме того, важные элементы стратегий *ex post* смягчения риска бедствий должны включать ряд новых подходов.

60. Если позволяет бюджет, то бюджетно-финансовая политика должна создавать благоприятные условия для государственных инвестиций в создание прочной социальной и физической инфраструктуры. Денежно-кредитная и финансовая политика должны быть нацелены на обеспечение доступности кредитов для наращивания производства в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности.

61. Наконец, следует отметить, что для разработки эффективной макроэкономической политики или осуществления эффективного управления рисками необходимы надежные институты и аналитический потенциал, которыми правительства многих наименее развитых стран могут не располагать. Этим частично объясняется то, почему процесс восстановления после внешних потрясений в наименее развитых странах может протекать относительно медленно.

## VI. Обзор некоторых инструментов и механизмов

62. Учреждения системы Организации Объединенных Наций, в том числе Программа развития Организации Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций, секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, Межучрежденческий секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, Всемирная продовольственная программа, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и ряд других организаций выполняют конкретные функции в области смягчения рисков и повышения сопротивляемости к различным видам потрясений и кризисов, которые определяются их соответствующими сферами компетенции.

63. Многосторонние банки развития, как глобальные, так и региональные, обладают уникальными возможностями для дальнейшего продвижения глобальной повестки дня по снижению риска бедствий. Помимо того, что они интегрируют управление рисками в свою собственную деятельность, эти банки могут использовать свои институциональные возможности для создания стратегических партнерств между правительствами, учреждениями-донорами,

гражданским обществом и субъектами частного сектора. В настоящее время они занимаются разработкой широкого спектра финансовых и нефинансовых механизмов и инструментов, предназначенных для укрепления устойчивости к перед лицом бедствий и последствий изменения климата. В дополнение к принятию мер по повышению гибкости и оперативности своих *ex post* усилий, многосторонние банки развития сегодня предлагают целевые и стратегические кредиты, гранты, техническую поддержку и услуги по обмену знаниями в целях содействию усилиям *ex ante*, направленным на обеспечение смягчения рисков.

64. Глобальный фонд по уменьшению опасности бедствий и восстановлению является финансовым механизмом, который занимается исключительно вопросами смягчения риска бедствий. Он был создан 2006 году для содействия осуществлению Хиогской рамочной программы действий и финансируется правительствами 43 стран (в том числе развитых стран, стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран), а также 9 международными организациями. Управление Глобальным фондом осуществляет Всемирный банк, действующий от имени участвующих в Фонде партнеров-доноров и других партнерски настроенных заинтересованных сторон. Бизнес-модель Фонда ориентирована преимущественно на уменьшение опасности бедствий на основе *ex ante* поддержки соответствующих усилий стран, подверженных большому риску, и помощи *ex post* в целях ускорения восстановления после бедствий. Глобальная группа экспертов по вопросам управления рисками бедствий Всемирного банка занимается предоставлением высококачественной и своевременной консультативной помощи правительствам.

65. Программа финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий и страхования представляет собой партнерство между Глобальным фондом и Всемирным банком, созданное в целях повышения финансовой устойчивости правительств, коммерческих предприятий и домохозяйств перед лицом стихийных бедствий. Программа является основным партнером развивающихся стран, которые желают разработать и осуществлять всеобъемлющие стратегии, касающиеся финансовых механизмов защиты от бедствий. Программа оказывает поддержку правительствам в осуществлении комплексных финансовых стратегий управления рисками путем интеграции механизмов суверенного финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий, сельскохозяйственного страхования, страхования имущества от риска катастроф и связанных с бедствиями программ социальной защиты.

66. Восемнадцатый раунд пополнения ресурсов Международной ассоциации развития (МАР) с объемом финансирования около 75 млрд. долл. США может позволить увеличить финансирование в целях содействия укреплению жизнестойкости путем обеспечения готовности к кризисам и реагирования на них, в том числе по линии «канала реагирования на кризисы». В дополнение к предложению о наращивании поддержки по линии этого канала рассматриваются варианты корректировки условий финансирования для стран, в которых стихийные бедствия причиняют значительный ущерб, и, когда это оправдано, уменьшения финансовых рисков для стран в период после бедствий за счет реструктуризации их задолженности. В контексте пополнения ресурсов для стран — участниц МАР также предусматриваются варианты резервного финансирования для обеспечения готовности к кризисам и реагирования на них посредством нового механизма отсроченного использования заёмных средств.

67. МВФ играет важную роль в содействии повышению устойчивости наименее развитых стран от внешних потрясений, в том числе потрясений, связанных с колебаниями цен на сырьевые товары. МВФ также играет ограниченную, но важную роль в ликвидации последствий бедствий путем оказания пострада-



давшей стране чрезвычайной финансовой помощи и поддержки в области политики. Фонд ускоренного кредитования оказывает оперативную финансовую помощь, не обремененную какими-либо условиями, в виде единовременных авансовых выплат развивающимся странам с низким уровнем дохода<sup>13</sup>, которые испытывают острую нехватку средств для урегулирования сальдо своего платежного баланса (в том числе в результате резкого изменения цен на сырьевые товары, стихийных бедствий и их собственной структурной слабости) и предлагает дополнительные выплаты в течение ограниченного периода времени в случае возникновения новых или сохранения существующих проблем с платежным балансом.

68. В число других ключевых постшоковых инструментов в глобальном арсенале механизмов финансирования мер противодействия потрясениям входят финансовые гарантии в торговле (например, гарантии Международной финансовой корпорации, которые предназначены для покрытия риска неуплаты при осуществлении торговых транзакций) и своп-линии центральных банков, которые стали широко использоваться в период после глобального финансового кризиса в качестве способа приобретения центральными банками иностранной валюты для пополнения резервов, решения проблем нехватки ликвидности и перекредитования национальных банков и корпораций<sup>14</sup>.

69. В ходе шестнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата был учрежден Зеленый климатический фонд, задача которого состоит в том, чтобы к 2020 году добиться увеличения финансирования деятельности по борьбе с изменением климата до 100 млрд. долл. США в год. Ресурсы Зеленого климатического фонда, предназначенные для финансирования связанных с изменением климата проектов и программ, доступны только для аккредитованных национальных, региональных и международных учреждений. В наименее развитых странах существуют механизмы для удовлетворения безотлагательных и насущных потребностей в области адаптации к изменению климата, известные под названием «национальные программы действий в области адаптации». По состоянию на ноябрь 2016 года благодаря финансированию по линии Зеленого климатического фонда и Фонда для наименее развитых стран была осуществлена примерно 231 такая программа, и при этом общая сумма объявленных донорами взносов в Фонд для наименее развитых стран составила 1,22 млрд. долл. США, а общий объем внесенных взносов — 1,12 млрд. долл. США.

70. Группой Всемирного банка в сотрудничестве с ВОЗ был разработан механизм финансирования чрезвычайных мер в случае пандемии, который предоставляет страховые услуги всем странам, имеющим право на финансирование по линии МАР. Этот механизм располагает двумя каналами, а именно «страховым» каналом с бюджетом в 425 млн. долл. США, который работает с облигациями и свопами и покрывает расходы в связи с выплатой страховых премий и процентов по облигациям; и «денежным» каналом, призванным дополнять функции страхового канала и обеспечивать более гибкое финансирование для решения проблем, возникающих со все расширяющимся списком новых патогенов, которые могут не отвечать критериям для задействования страхового канала. Страховой канал начал действовать в июле 2017 года, а денежный канал будет введен в действие в начале 2018 года.

<sup>13</sup> Категория стран по классификации МВФ.

<sup>14</sup> Council on Foreign Relations, “Spread of the central bank currency swaps since the financial crisis”, 2015 (материал размещен на сайте [www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#1/](http://www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#1/)).

71. После проведения обзора мер реагирования ВОЗ на кризис 2014 года, связанный с заболеванием, вызываемым вирусом Эбола, в мае 2015 года Всемирная ассамблея здравоохранения учредила резервный фонд для чрезвычайных ситуаций. Этот фонд предназначен для обеспечения финансирования в критический период между моментом выявления потребности в чрезвычайной помощи и началом поступления ресурсов по линии других механизмов финансирования. Фонд обеспечивает финансирование мероприятий на всех этапах деятельности, связанной с чрезвычайными ситуациями в сфере здравоохранения, а именно: обеспечение готовности; принятие мер по реагированию и ликвидации последствий; и содействие усилиям местных общин и национальных правительств. Капитал фонда будет сформирован за счет гибких добровольных взносов, и он будет пополняться за счет возмещения расходов страновыми отделениями ВОЗ (бенефициарами) и благодаря новым прямым взносам доноров.

## **VII. Общий обзор существующих механизмов**

72. На национальном, региональном и глобальном уровнях существует целый ряд конкретных мер, инициатив и инструментов, призванных обеспечивать смягчение кризисов и укрепление способности к восстановлению. Однако ныне действующие механизмы уменьшения опасности бедствий имеют множество слабых мест и недостатков. Многие наименее развитые страны не имеют достаточных средств, чтобы разработать современные системы раннего предупреждения о широком спектре опасностей ни на региональном уровне, ни на национальном уровне. Национальные стратегии зачастую носят фрагментарный характер и неспособны обеспечить реагирование на более масштабные непредвиденные кризисы и потрясения. Национальные стратегии и механизмы также страдают в результате недостаточности финансирования, обусловленной слабостью технического и финансового потенциала этих стран. В некоторых странах были приняты всеобъемлющие стратегии снижения рисков, однако они не смогли провести соответствующие законодательные реформы, обеспечить укрепление институционального и человеческого потенциала и мобилизовать достаточные финансовые ресурсы и приобрести необходимые технологии и технические знания.

73. Следует также отметить, что многие наименее развитые страны испытывают трудности в плане удовлетворения своих повседневных потребностей в области развития при сохранении приемлемого сальдо платежного баланса, в результате чего им крайне трудно разрабатывать антициклическую макроэкономическую политику и проводить ее в жизнь. Многие страны также не имеют основанных на надежных данных анализа соотношения затрат и результатов «бюджетно-финансовых рамок для антикризисных мер», предназначенных для отслеживания ассигнований и расходов в целях снижения рисков и обеспечения жизнестойкости. Во многих из этих стран рынок капитала либо отсутствует, либо недостаточно хорошо развит, что ставит под вопрос целесообразность использования основанных на принципах рынков капитала финансовых инструментов и продуктов, предназначенных для финансирования управления рисками.

74. Многосторонние стратегии уменьшения опасности бедствий также оказались недостаточными для решения проблем наименее развитых стран. Согласно утверждениям, некоторые из программ и инструментов, особенно те из них, которые были разработаны непосредственно для наименее развитых стран, не располагают достаточными средствами для удовлетворения растущих потребностей этих стран. Некоторые другие глобальные механизмы, регулируемые многосторонними банками развития, требуют соблюдения громоздких админи-

стративных процедур и проведения нормативно-правовых реформ, что лишает наименее развитые страны возможности воспользоваться процедурой ускоренного получения доступа к финансированию, поскольку международные финансовые учреждения и некоторые учреждения системы Организации Объединенных Наций не признают эту категорию стран, определенную Организацией Объединенных Наций. Наименее развитые страны также сталкиваются с невероятными трудностями при подготовке сложных и технических предложений в целях получения доступа к различным фондам по причине ограниченности своих возможностей.

75. Незрелость рынков капитала, низкий кредитный рейтинг, а иногда и отсутствие надлежащих нормативных механизмов препятствуют усилиям наименее развитых стран в области внедрения связанных с погодой производных финансовых инструментов и механизмов страхования с низкими страховыми премиями. Эти факторы также препятствуют им в принятии мер по страхованию рисков на региональном уровне.

76. Ввиду вышесказанного в Политической декларации Мероприятия на высоком уровне по среднесрочному всеобъемлющему обзору хода осуществления Стамбульской программы действий подчеркивается безотлагательную необходимость нахождения дополнительных решений серьезных проблем, с которыми сталкиваются наименее развитые страны, на основе согласованного подхода. В Политической декларации признается, что продвижение по пути ослабления кризиса и повышения способности к восстановлению требует принятия на всех уровнях скоординированных, сбалансированных и комплексных действий, в том числе на основе укрепления существующих инициатив, в целях повышения способности наименее развитых стран преодолевать трудности, с которыми они сталкиваются.

## **VIII. Выводы и рекомендации**

77. Жизнеспособная экономика является необходимым условием обеспечения долгосрочной устойчивости, позволяющей странам быстро адаптироваться к потрясениям и преодолевать их последствия без ущерба для развития. Поэтому крайне важно, чтобы все страны в партнерстве с другими субъектами объединили усилия, направленные на дальнейшее укрепление и осуществление конкретных мер на национальном, региональном и международном уровнях в целях создания и укрепления потенциала наименее развитых стран в плане их способности противостоять различным потрясениям, снижения рисков и стимулирования устойчивого роста в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Стамбульской программой действий.

### **Многосторонний механизм укрепления способности противостоять потрясениям**

78. С учетом глубины, масштабов и сложности проблем, с которыми наименее развитые страны сталкиваются в связи с бедствиями и потрясениями, не существует волшебной палочки, взмах которой мог бы устранить все из них. Поэтому международное сообщество, возможно, пожелает учредить всеобъемлющий многосторонний механизм укрепления способности наименее развитых стран противостоять потрясениям, опираясь на существующие методы и инициативы. Такой механизм, внедрение которого подразумевает создание или восстановление (в зависимости от обстоятельств) ряда инструментов на национальном, региональном и глобальном уровнях, был бы предназначен для

обеспечения реагирования на самые разные бедствия и потрясения. Это позволило бы наименее развитым странам спасти жизни многих людей и сэкономить средства, сократить время реагирования на чрезвычайные ситуации и привнести элементы предсказуемости и ответственности в действия международного сообщества, связанные с реагированием на потрясения и кризисы.

79. В центре внимания национальных инициатив могли бы быть соответствующие государственные стратегии и программы; гибкая и антициклическая макроэкономическая политика; эффективные и гибкие программы социальной защиты; универсальные системы раннего предупреждения; диверсификация производства и обеспечение доступа к глобальным и региональным производственно-сбытовым цепочкам; повышение производительности труда путем осуществления программ в областях образования, профессиональной подготовки и внедрения новых технологий; капиталовложения в обеспечение устойчивости инфраструктуры; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; создание государственных резервных фондов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций; хеджирование рисков при помощи рыночных инструментов финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий, таких как различные виды облигаций, производных финансовых инструментов и опционов.

80. Региональные и глобальные инициативы включают обеспечение наименее развитых стран необходимыми знаниями и ноу-хау; создание или модернизацию на региональном уровне комплексных, интегрированных и универсальных систем раннего предупреждения о бедствиях; внедрение систем страхования на основе индекса погодных условий или параметрического страхования; создание на региональном и глобальном уровнях постоянной структуры, предназначенной для оказания финансовой и иной поддержки и организации добровольческой деятельности; обеспечение ускоренного и упрощенного доступа к различным региональным и глобальным ресурсам для смягчения рисков и укрепления способности к восстановлению; и предоставление на двусторонней основе надлежащей финансовой и технической поддержки для принятия наименее развитыми странами *ex ante* и *ex post* мер реагирования на бедствия и потрясения.

#### **Лидерство и ответственность на национальном уровне**

81. Ослабление кризисов и повышение способности к восстановлению требуют решительного национального руководства и национальной ответственности, которые могут обеспечить разработку и осуществление национальных стратегий обеспечения готовности и функционирования всеобъемлющих систем предоставления услуг. Правительствам следует разработать надлежащие стратегии, позволяющие, когда это возможно, избегать возникновения кризисов и эффективно адаптироваться к последствиям с учетом их масштабов. Такие стратегии должны охватывать технические, организационные, экономические и социальные аспекты, а также руководящие принципы обеспечения безопасности, протоколы и стандарты, регламентирующие создание ключевых объектов инфраструктуры, и обеспечение их высококачественного обслуживания. Для обеспечения надежности новых и уже существующих жизненно важных объектов инфраструктуры требуется, чтобы они оставались защищенными, эффективными и функциональными как во время бедствий, так и после них и продолжали предоставлять жизненно необходимую помощь и основные услуги.

82. Поощрение климатосберегающих методов ведения сельского хозяйства, в которых сочетаются рациональное использование почвенных и водных ресурсов, ротация севооборота и мониторинг уровня плодородия земель, будет спо-

способствовать повышению производительности и повышению устойчивости в плане адаптации к изменению климата при минимальных последствиях для водных ресурсов. Правительствам и донорам следует вкладывать значительные средства в предоставление консультативных услуг и обучение и подготовку населения уделяя особое внимание женщинам и молодежи в сельских районах.

83. Для повышения сопротивляемости потрясениям, в том числе путем создания прочной инфраструктуры, устойчивых производственных отраслей и систем коммуникаций жизненно важное значение имеет доступ к современным знаниям и технологиям. Чтобы сельскохозяйственный сектор оставался на плаву перед лицом бедствий и потрясений, крайне важно внедрять новые методы обеспечения автономной самостоятельности сельскохозяйственных предприятий и создавать сети производственно-бытовых цепочек в этом секторе. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, касающиеся устойчивых к стихийным бедствиям культур, тропических болезней и государственных служб здравоохранения могут внести существенный вклад в обеспечение устойчивости к воздействию потрясений и кризисов.

84. В целях создания бюджетных резервов на случай потрясений странам необходимо привести в действие механизмы надлежащих макроэкономических стратегий. В число таких механизмов должны входить: а) антициклическая бюджетно-финансовая политика, предусматривающая наличие финансовых буферов «самострахования», позволяющих накапливать достаточные ресурсы в периоды подъема и использовать их во время спадов; и б) гибкая валютно-кредитная политика для облегчения и регулирования заимствования средств в целях расширения доступности финансовых услуг, предотвращения спекулятивных операций и поддержки продуктивных инвестиций.

85. Кроме того, необходимо развивать и другие «амортизаторы», включая действенные механизмы социальной защиты и надежные структуры национальной финансовой системы. Бюджетно-финансовая политика должна создавать благоприятные условия для государственных инвестиций в создание прочной социальной и физической инфраструктуры. Важно отметить, что бюджетно-финансовое пространство в наименее развитых странах может быть увеличено путем повышения эффективности мероприятий по мобилизации внутренних ресурсов, использования механизмов государственно-частных партнерств, имеющих достаточные возможности для обеспечения доступности финансовых услуг и распределения финансовых рисков, повышения отдачи от государственных расходов и создания благоприятных условий, способствующих привлечению прямых иностранных инвестиций, не прибегая к вредной налоговой конкуренции или понижению экологических и трудовых стандартов.

86. Важно, чтобы некоторые потенциальные риски находили отражение непосредственно в касающихся суверенного долга контрактах между наименее развитыми странами и их кредиторами, с тем чтобы в случае бедствий и потрясений страны имели возможность отсрочить свои выплаты в счет задолженности или сократить их в период восстановления. Принцип обусловленных государственных долговых обязательств увязывает контрактные обязательства по обслуживанию долга и такие параметры, отражающие состояние экономики государства, как ВВП. Например, привязка облигаций к ВВП означает, что в случае сокращения ВВП страны, уменьшается и размер ее выплат по процентам и в счет погашения основной суммы ее суверенной задолженности.

87. Наименее развитым странам в зависимости от обстоятельств тоже необходимо наращивать производство и диверсифицировать экспорт, а также увеличивать расходы социального сектора в областях здравоохранения, образова-

ния и социальной защиты, чтобы обеспечить оказание безотлагательной и эффективной помощи наиболее уязвимым во время кризисов.

### **Международное сотрудничество**

88. При нынешнем уровне развития наименее развитых стран они нуждаются в поддержке в целях укрепления потенциала противодействия, в том числе в механизмах передачи рисков, которые могут существенно улучшить их бюджетную ситуацию. Для укрепления своей устойчивости и получения доступа к существующим на рынках капитала механизмам передачи рисков, в том числе в форме страхования и «катастрофных», эти страны нуждаются в большем объеме как технической, так и финансовой международной помощи со стороны стран-доноров, многосторонних банков развития и финансовых учреждений. Они также нуждаются в поддержке в плане создания соответствующих национальным условиям систем социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней социальной защиты, которые позволят им предотвратить дальнейшее снижение уровня доходов и потребления, а также замедление темпов экономического роста и остановить рост нищеты.

89. В дополнение к конкретным мерам по хеджированию рисков, связанных с различными потрясениями и кризисами, могут использоваться и традиционные источники финансирования. Официальная помощь в целях развития и мобилизация смешанного финансирования в рамках государственно-частных партнерств могут содействовать усилиям стран по повышению своей устойчивости. В зависимости от масштабов кризиса долговые моратории и долговые свопы также могут способствовать высвобождению ресурсов, необходимых для восстановления инфраструктуры и реконструкции.

90. Для укрепления потенциала по принятию надлежащих мер противодействия потрясениям и кризисам жизненно важное значение имеет обмен передовой практикой и накопленным опытом. Многие страны добились успехов в деле эффективного решения проблемы рисков и потрясений с помощью различных механизмов и инструментов, которые могут быть использованы и другими странами. Экономический и Социальный Совет может выступить в качестве авторитетного форума для диалога в целях обмена мнениями между государствами-членами и другими заинтересованными сторонами по этим вопросам.

91. Многие бедствия и кризисы затрагивают несколько стран одновременно или имеют трансграничные последствия. Наиболее эффективным подходом к противодействию такого рода бедствиям является региональное сотрудничество в области управления рисками независимо от государственных границ и в области восстановления в случае трансграничных бедствий. Такое сотрудничество может осуществляться в форме раннего предупреждения, обмена данными, финансирования деятельности по смягчению рисков и передачи знаний и обмена технологиями.

### **Устранение рисков при помощи различных инструментов**

92. Можно было бы, в зависимости от обстоятельств, предпринять меры по распространению сферы охвата существующих многострановых механизмов страхования на наименее развитые страны или по учреждению аналогичных механизмов для этих стран на глобальной, региональной и субрегиональной основе. Страхование катастроф требует от стран уплаты столь высоких страховых премий, что они могут быть непосильны для наименее развитых стран. Поэтому будет необходимо, чтобы развитые страны и международные организации обеспечивали первоначальную капитализацию соответствующих страховых учреждений в целях снижения стоимости страховок для наименее разви-

тых стран. Компания по управлению сегрегированным портфелем Карибского механизма страхования рисков катастроф и другие учреждения могут посодействовать в определении профиля рисков стран, разработке необходимых инструментов и процедур и привлечении средств доноров.

93. Некоторые риски могут оказаться не сконцентрированными в одной стране, одном субрегионе или даже одном регионе. Важно не останавливаться на региональном подходе, а изучить возможность глобальной диверсификации рисков и определить, в каком месте управление такого рода риском может осуществляться на глобальном уровне. Этим местом должна быть одна из международных организаций, способных осуществлять перестрахование (например, Всемирный банк) или другая организация, которая занимается перестрахованием глобальных рисков.

94. Для параметрического страхования рисков катастроф требуются большой массив экологических данных, а также сложные технологии моделирования. Большинство наименее развитых стран не обладают необходимой информацией и техническими возможностями для разработки параметрических программ страхования; поэтому, чтобы они смогли преодолеть это препятствие, им должна быть предоставлена техническая помощь. Информация, собранная в ходе реализации программ, должна распространяться в рамках всего международного сообщества и быть доступна через информационно-координационные центры, поскольку она может быть полезна для широкого круга программ страхования. Международные учреждения могут выступать в качестве таких информационно-координационных центров и содействовать обмену данными и передовой практикой в области технологий.

95. Поскольку наименее развитые страны остаются крайне уязвимыми перед лицом угрозы эпидемий и не обладают достаточным потенциалом для решения связанных с ними проблем, они нуждаются в специальных механизмах и поддержке для развертывания *ex ante* превентивных мер и для обеспечения способности принимать *ex post* меры по лечению пострадавших и по ведению работ по восстановлению. Им следует, в зависимости от обстоятельств, разработать всеобъемлющую государственную архитектуру здравоохранения с участием компетентных субъектов гуманитарной деятельности которая была бы эффективна не только на национальном уровне, но и за его пределами и которая приносила бы пользу всем гражданам этих стран. Партнеры в целях развития, в том числе международные финансовые учреждения, могут способствовать созданию такой архитектуры путем инвестирования средств в укрепление государственных систем здравоохранения, улучшения координации деятельности в чрезвычайных ситуациях и предоставления финансовой поддержки научно-исследовательские и опытно-конструкторские работам в областях, которым не уделяется достаточного внимания. Некоторые из последних инициатив Всемирного банка и ВОЗ, например создание механизма финансирования чрезвычайных мер в случае пандемии, — это шаги в правильном направлении. Крайне важно, чтобы субъекты гуманитарной деятельности и процесса развития действовали сообща и в соответствии с предложенной Генеральным секретарем концепцией предупреждения бедствий, сохранения мира и новых методов работы.

96. Наконец, назрела острая потребность в модернизации системы управления глобальной экономикой в целях предупреждения финансовых кризисов и укрепления региональных и глобальных систем финансовой безопасности для эффективного противодействия кризисам, когда они возникают. Это позволит странам избежать необходимости накопления резервов для целей самострахования, которое связано с большими альтернативными издержками с точки зрения развития социальной сферы.