

# Устойчивость людей, домашних хозяйств, общин и институтов к внешним воздействиям в условиях затяжных кризисов

В настоящем документе дается краткое описание концепции устойчивости к внешним воздействиям применительно к затяжным кризисам. Повышенное внимание к вопросам устойчивости к внешним воздействиям продиктовано стремлением избежать дальнейшего обнищания и новых страданий в результате повторяющихся потрясений. Существует целый ряд определений понятия устойчивости к внешним воздействиям, однако общими элементами является способность восстанавливаться после того или иного потрясения и способность адаптироваться к изменениям. Нелегко дать определение понятия устойчивости к внешним воздействиям вообще, однако устойчивым в этом плане общинам, как правило, свойственны такие общие характеристики, как обладание материальными и социальными активами и техническими знаниями, достаточными для внедрения инноваций и гибкого реагирования на потрясения. Чтобы помочь в наращивании устойчивости к внешним воздействиям, программы помощи должны обеспечивать общее понимание всеми их участниками того, что является успешным результатом, должны быть направлены на решение проблем как в долгосрочной, так и краткосрочной перспективе, должны быть способны адаптироваться к переменам и должны быть нацелены не на определенные объемы работ, на получение конкретных конечных результатов.

## История вопроса

Недавние крупные стихийные бедствия в Сахели и в регионе Африканского Рога привлекли внимание к бедственному положению миллионов уязвимых домохозяйств, которые сталкиваются с серьезными последствиями засухи, конфликтов, высоких цен на продовольствие и с прочими угрозами продовольственной безопасности. Гуманитарное содействие мирового сообщества требуется, когда предприимчивость и способность людей выживать в неблагоприятных условиях подорваны затяжными климатическими, экономическими и политическими потрясениями.

Гуманитарная помощь может спасти жизни и ограничить масштабы стихийных бедствий, но не способна предотвратить повторяющиеся потрясения; поэтому возникает необходимость в принятии чрезвычайных мер. Постоянно возникающая необходимость проведения чрезвычайных операций, зачастую в одном и том же месте и для одних и тех же групп населения, привела к тому, что все чаще раздаются призывы к тому, чтобы государства и международное сообщество заново переосмыслило подходы к решению этих комплексных проблем.

Растет признание того, что можно и нужно больше прорабатывать вопросы, касающиеся причин повторяющихся кризисов. Поэтому проявляется интерес к тому, каким образом можно сформировать устойчивость к воздействию повторяющихся потрясений. Устойчивость общин особенно важна в периоды затяжных кризисов, во время и после вооруженных конфликтов; важна она также в условиях слабости и неэффективности государственных институтов и систем, которые в обычных условиях обеспечивают средства существования (например, рынки). Нет единого определения понятия устойчивости к внешним воздействиям (см. врезку), однако эти разные определения, как правило, содержат два общих элемента, относящихся к различным субъектам или системам: 1) способность восстанавливаться после того или иного потрясения; и 2) способность адаптироваться к изменениям.

### Определения понятия "устойчивость к внешним воздействиям"

"Способность системы, общины или общества, подверженных опасным явлениям, одновременно и действенно сопротивляться им, выдерживать их, приспосабливаться к ним и восстанавливаться после них" – Международная стратегия уменьшения опасности стихийных бедствий Организации Объединенных Наций

"Способность социальной или экологической системы выдерживать нарушения нормального функционирования, сохраняя базовую структуру и функциональность, способность самоорганизации и способности адаптации к стрессам и переменам" – Межправительственная группа экспертов по изменению климата

"Способность системы выдержать нарушения нормального функционирования и реорганизоваться на новой основе" – Альянс за устойчивость

Источник: Министерство по вопросам международного развития, 2012 год. *Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper*

Таким образом, для наращивания устойчивости необходимо оказывать поддержку отдельным лицам, домашним хозяйствам, общинам и правительствам, чтобы помочь им выработать политику и практические меры, направленные на прогнозирование природных катаклизмов, обеспечивающие управление в этих условиях, а также помочь людям восстановить после таких потрясений нормальную жизнь и экономически состоятельные средства существования.

Примеры способности людей гибко и изобретательно адаптироваться к потрясениям и кризисам можно найти даже в условиях затяжных кризисов. Так, торговцы скотом в Дарфуре изменили торговые маршруты с тем, чтобы избегать опасных районов, и был даже отмечен случай перевозки овец авиатранспортом в Хартум с крайнего запада Дарфура. Скотоводы-кочевники региона Джубба в Сомали и рыбаки из региона Северное Киву Демократической Республики Конго переключились на растениеводство, поскольку оно стало экономически более выгодным, а возможностей заниматься другими видами деятельности не было в связи с конфликтом<sup>1</sup>.

Однако механизмы, помогающие людям выживать в неблагоприятных условиях и в условиях неопределенности, могут также препятствовать избавлению от бедности. Бедные семьи обычно распределяют риски, занимаясь целым рядом различных видов деятельности, но зачастую это приводит к их низкой экономической отдаче.

Они не могут себе позволить неудачу, поэтому они избегают инвестиций в такие мероприятия, которые приносят высокую прибыль, но являются более рискованными. Например, эфиопские фермеры используют мало удобрений, поскольку есть опасность того, что эти средства пропадут зря, если дождей не будет. Чрезвычайно важно помочь домохозяйствам найти верный баланс между возможным рисками и способностью переживать потрясения<sup>2</sup>.

#### Принципы разработки программ повышения устойчивости в условиях затяжных кризисов

- Поддерживать изменение общей направленности усилий и ресурсов с деятельности по оказанию гуманитарной помощи в пользу мероприятий более долговременного характера в области управления в условиях рисков, связанных со стихийными бедствиями, адаптации к изменению климата, диверсификации средств существования и социальной защиты.
- Признавать разные потребности, возможности и чаяния наиболее уязвимых групп (женщин, сирот, пожилых людей, перемещенных лиц, пострадавших в результате конфликтов, безработных и не имеющих образования молодых людей) и откликаться на них.
- Содействовать формированию здоровых экосистем путем экосистемного планирования, оплаты экосистемных услуг и оказания поддержки мер по естественному восстановлению, осуществляемых фермерами.
- Поддерживать увеличение инвестиций в человеческий капитал с тем, чтобы домашние хозяйства могли поддерживать надлежащий уровень здоровья, диверсифицировать средства существования, наращивать социальный капитал и осуществлять свои индивидуальные и коллективные права.
- Обеспечить участие общин путем выявления и задействования традиционных институтов и традиционных знаний различных видов для преодоления последствий изменчивости климата, конфликтов и отсутствия продовольственной безопасности.
- Пропагандировать более эффективные формальные и неформальные системы общего управления, миростроительства и смягчения последствий конфликтов.
- Содействовать диверсификации средств существования в ответ на действительные (и потенциальные) потрясения, опираясь на тщательную оценку рисков (включая анализ местных политэкономических условий и факторов, определяющих развитие конфликтов).
- Обеспечить большее гендерное равенство путем улучшения доступа женщин к производительным активам и укрепления их роли в принятии решений на уровне общин и домашних хозяйств.
- Улучшить доступ к публичной и производительной инфраструктуре (дорогам, рынкам, инфраструктуре водных ресурсов, электроэнергии и т.д.) и к финансовым услугам, а также содействовать более широкому участию в рыночных отношениях.
- Укреплять участие в рыночных отношениях путем обеспечения выгодного для них участия мелких фермеров в производственно-сбытовых цепях.
- Формировать стратегические партнерства (в том числе с участием частного сектора), которые дополняли бы донорское финансирование и обеспечивали бы финансовые стимулы для инвестирования в средства существования.
- Способствовать улучшению рационального использования знаний путем решения проблем существующих пробелов в знаниях и документирования эмпирических знаний относительно перспективных методов укрепления устойчивости к внешним факторам.

Источник: Tim Frankenberger, Mark Langworthy, Tom Spangler and Suzanne Nelson. 2012. *Enhancing Resilience to Food Security Shocks*. White Paper (DRAFT), May 2012. Tucson, AZ, USA, TANGO International, Inc

<sup>1</sup> ФАО. 2010 год. *Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире в 2010 году: решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов*. Рим, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Всемирная продовольственная программа.

<sup>2</sup> Stefan Dercon & Luc Christiaensen. 2011. Consumption risk, technology adoption and poverty traps: evidence from Ethiopia. *Journal of Development Economics*, 96(2):159–173.

Некоторые меры адаптации, используемые для выживания в неблагоприятных условиях, не являются экологически устойчивыми и подрывают устойчивость к внешним воздействиям в долгосрочном плане. В Дарфуре по мере упадка экономики и перемещения больших масс людей из сельских районов в городские рост конкуренции за рабочие места на насыщенном рынке труда вынуждал все большее число людей полагаться на сбор и продажу природных ресурсов, особенно топливной древесины, и производство кирпича. Это привело к опустошительной деградации окружающей среды в неуклонно расширяющейся пригородной зоне крупнейших городов в Дарфуре.

### **Ключевые вопросы**

---

Для упрочения устойчивости к воздействию потрясений необходимо принимать ясные решения, обеспечивающие баланс между такой устойчивостью и связанными с ней рисками применительно к специфике конкретного контекста. Однако действенные ответные меры в связи с определенными потрясениями могут создавать стрессовые ситуации большего масштаба в других местах или ослабить потенциал устойчивости в будущем. К вопросам устойчивости к внешним воздействиям необходимо подходить системно, а не только применительно к конкретным секторам, уровням или периодам времени. Центральное место здесь занимает вопрос о том, кто нуждается в повышении устойчивости, в отношении какого рода потрясений и периода времени. Для того чтобы уменьшить потребность в периодических гуманитарных операциях, отправной точкой при анализе должны стать люди, из раза в раз попадающие в кризисные условия. Обычно это сельские бедняки, получающие доход от сельского хозяйства. Это означает необходимость уделения большего внимания маломасштабному сельскому хозяйству и инвестициям в него, причем особое внимание должно уделяться тому, чтобы дать возможность тем, кто в наибольшей мере страдает от затяжных кризисов, принимать обоснованные решения относительно выбора различных вариантов обеспечения средств существования.

Набор вариантов устойчивых к внешним воздействиям средств существования зависит от экологического, экономического, политического и социального контекста их деятельности. Поэтому трудно давать общие указания относительно того, что необходимо для обеспечения такой устойчивости. Однако можно отметить базовые составляющие, которые могут оказаться полезными. В исследовании ОКСФАМ 2011 года<sup>3</sup> делается вывод о том, что неизменно присутствуют пять важных компонентов повышения устойчивости к связанным с продовольствием стрессам и потрясениям:

- активы – начиная с земли, инвентаря и скота и заканчивая социальным капиталом и образованием;
- учреждения и материальные права – в особенности возможности оказывать влияние на права и доступность ключевых ресурсов, рынков и активов и гарантировать такие права и доступность;
- знания и информация – например, сезонные прогнозы погоды или сельскохозяйственные информационно-консультационные службы;
- инновации – что, в свою очередь, связано с тем, способны ли системы (общего управления, общины, экосистемы и проч.) адаптироваться и изменяться;
- гибкость и предвидение – зачастую являющиеся проблематичным, когда правительства или люди пытаются преодолеть проблемы сегодняшнего дня; тем не менее, это важнейшие компоненты того, что делает субъекты устойчивыми к потрясениям.

Разработка, осуществление и мониторинг программ, направленных на формирование большей устойчивости в условиях затяжных кризисов, по определению, трудны. Для изучения причин и симптомов экологических, социальных и экономических ограничивающих факторов в таких контекстах необходимо регулярно проводить всестороннюю оценку уязвимости для разнообразных потрясений обеспечивать большую степень синергии между помощью в чрезвычайных ситуациях и инициативам в области развития более долгосрочного плана. Для этого также необходимы более гибкие механизмы финансирования, позволяющие осуществлять программы достаточно значительных масштаба и продолжительности, чтобы они были эффективными. В этих условиях формирование устойчивости к внешним факторам хронически уязвимых групп населения будет во многом зависеть от обеспечения надлежащей последовательности и сочетания мер вмешательства и создания благоприятных условий. К их числу относятся поддержка здоровых экосистем, действенного формального и неформального

---

<sup>3</sup> Alex Evans. 2011. *Governance for a resilient food system*. Oxfam Discussion Papers. Oxford, UK, Oxfam. Доступен на сайте: [http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans\\_oxfam\\_resilientfood.pdf](http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_oxfam_resilientfood.pdf)

общего управления, привлечение частного сектора и создание систем социальной защиты. Учитывая серьезность структурных проблем, способствующих затяжным кризисам, действенное укрепление устойчивости в таких условиях потребует также координации усилий доноров, правительств и гуманитарных организаций на разных уровнях (местном, национальном, региональном и мировом). В несостоятельных государствах это не всегда может оказаться возможным на национальном уровне<sup>4</sup>.

### **Вызовы будущего – необходимые перемены для формирования большей устойчивости.**

*Затяжные кризисы часто зачастую неразрывно связаны с конфликтами, а это не является идеальными условиями для реализации инициатив и подходов, направленных на наращивание сопротивляемости. К препятствиям и ограничивающим факторам относятся отсутствие стабильности, недостаточное общее управление, масштабная миграция населения, плохой доступ, а также слабость или отсутствие систем мониторинга и отчетности. Тем не менее, могут иметься возможности для поддержки стратегий повышения устойчивости к внешним воздействиям на местном уровне при условии, что меры вмешательства имеют научное обоснование и учитывают контекст, основаны на понимании местных стратегий, на способности налаживать связи с местными сетями и системами солидарности, а также основаны на принципе "не навреди".*

Формирование устойчивости к внешним воздействиям представляет собой одновременно и итоговый результат, и динамичный процесс, который осуществляется в ответ на стрессы или потрясения автономно или, чаще, в сочетании с другими мерами. Из этого вытекает, что программы, нацеленные на повышение устойчивости, должны представлять собой процесс постоянных изменений. **Меры вмешательства должны не предписывать, какие мероприятия необходимо осуществить для получения того или иного конкретного результата, а должны способствовать формированию таких характеристик, которые позволяют получать устойчивые к внешним воздействиям конечные результаты на всех уровнях – от отдельного домохозяйства вплоть до национального уровня.** Особое внимание следует уделять содействию тем процессам, которые наделяют субъекты местного уровня способностью подготовиться к неизбежным переменам и адаптироваться к постоянно изменяющимся контекстам рисков и уязвимости.

Устойчивость к внешним воздействиям лучше всего обеспечивать на основе согласованного осуществления мер как краткосрочного, так и долгосрочного характера. Этот так называемый двуединый подход представляет собой один из "Римских принципов устойчивой глобальной продовольственной безопасности". Первый уровень – меры краткосрочного характера – предусматривает удовлетворение насущных нужд тех, кто не может самостоятельно обеспечить себя продовольствием и полноценным питанием, чтобы избежать дальнейшего ослабления устойчивости к внешним факторам. Обычно это обеспечивается средствами оказания гуманитарной помощи. Второй уровень – мероприятия в сфере развития более долгосрочного плана – предусматривает целенаправленную работу по укреплению средств существования и продовольственной безопасности, включая усилия, направленные на искоренение глубинных причин кризиса и формирование потенциала адаптации к изменениям, смягчение рисков и управление в условиях этих рисков, а также на повышение устойчивости<sup>5</sup>.

В связи с реализацией этого двуединого подхода ограничительным фактором является то, как структурно организовано оказание помощи – так называемая архитектура оказания помощи. Как правило, гуманитарная помощь (краткосрочная помощь с целью спасения жизни людей) и помощь в целях развития (помощь более долгосрочного плана с целью формирования институтов и активов за временными рамками кризисных периодов) финансируются с помощью разных механизмов, реализуются разными контрагентами и осуществляются независимо друг от друга. Однако разработчики программ повышения устойчивости к внешним факторам должны разрабатывать такие

<sup>4</sup> Timothy R. Frankenberger, Tom Spangler, Suzanne Nelson and Mark Langworthy. 2012. *Enhancing Resilience to Food Insecurity amid Protracted Crisis*. Документ, подготовленный для Форума экспертов высокого уровня по проблеме отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов, Рим, Италия, 13-14 сентября 2012 года.

<sup>5</sup> Целевая группа высокого уровня Организации Объединенных Наций по проблеме глобального кризиса в области продовольственной безопасности. 2010. *Обновленная всеобъемлющая рамочная программа действий*. Можно ознакомиться по адресу: [http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA\\_Russian.pdf](http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_Russian.pdf) Просмотрено 1 августа 2012 года.

проекты, в рамках которых можно было бы решать задачи, связанные **как с удовлетворением насущных потребностей, так и с получением результатов более долгосрочного плана.**

А это диктует необходимость изменения подходов, как к концептуальной разработке, так и к финансированию программ. Необходимо обеспечить координацию усилий всех сторон, оказывающих чрезвычайную помощь, помощь в переходный период, помощь в целях развития и на нужды миростроительства, а также задействованных на различных этапах обеспечения продовольственной безопасности и безопасности питания, уделяя при этом должное внимание соблюдению принципа ответственности стран за свое собственное развитие и за его эффективность. Для формирования технических, институциональных, экономических и социальных элементов устойчивости к внешним факторам требуется всеобъемлющий план, который был бы одинаково приемлем и понятен на уровне домашних хозяйств, правительств и на международном уровне. Одним из необходимых первых шагов к решению этой проблемы является **формирование консенсуса относительно применимого в местных условиях механизма устойчивости к внешним факторам и выработка единого представления о том, что следует считать успешным результатом.** Для того чтобы быть успешным, в результатах этого процесса должны быть заинтересованы правительства и общины, которые также должны его возглавить. Подход этот должен быть всеобъемлющим и должен наглядно показывать то, как можно задействовать существующие средства финансирования развития (например, Комплексную программу развития сельского хозяйства в Африке) в увязке с финансовыми потоками по линии гуманитарной помощи. Донорам также необходимо будет выделить средства в соответствии с оценкой потребностей – и отчитаться в их использовании – и сообразно возможностям для осуществления программ; при этом они должны учитывать, что для устранения глубинных причин затяжных кризисов и наращивания устойчивости в этих условиях потребуется много времени.

Усилия, направленные на укрепление устойчивости, также вряд ли окажутся успешными, если в их основу не будет заложено понимание того, как частный сектор может помочь в формировании экономического благосостояния, являющегося неотъемлемым элементом повышения такой устойчивости. Необходимо еще многое сделать для того, чтобы определить, **как государственные мероприятия способны содействовать частным инвестициям, отвечающим интересам бедных слоев населения.**

При осуществлении программ помощи, направленных на повышение устойчивости к внешним факторам, необходимо быть готовым к тому, что работать придется, постоянно адаптируясь к изменению условий с тем, чтобы результаты этих программ не теряли своей актуальности в плане желаемых конечных результатов. При замене операций по оказанию помощи системами социальной защиты необходимо предусмотреть меры, направленные на незамедлительное и надежное удовлетворение растущих потребностей в такой защите. Изменение доступности водных ресурсов в долгосрочной перспективе, возможно, потребует радикального пересмотра вариантов обеспечения средств существования. **Финансирование поддержки программ в области повышения устойчивости к внешним факторам должно осуществляться на долговременной и гибкой основе и должно быть нацелено на получение конкретных конечных результатов.**



## **Список рекомендуемой дополнительной литературы**

---

Martin-Breen, P. & Anderies, M. 2011. *Resilience: A literature review*. New York, USA, City University of New York, and Tucson, USA, Arizona State University. Доступен по адресу: <http://www.rockefellerfoundation.org/news/publications/resilience-literature-review>

Bahadur, A.V., Ibrahim, M. & Tanner, T. 2010. *The resilience renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters*. Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 1. Brighton, UK, Institute of Development Studies, University of Sussex. Доступен по адресу: <http://community.eldis.org/59e0d267/resilience-renaissance.pdf>. Просмотрено 10 августа 2012 года.

Dercon, S. 2001. *Assessing vulnerability*. Oxford, UK, Jesus College, and Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University. Доступен по адресу: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/70436/4th%20Workshop/Srmafrica/helsinki/pdf/readingmaterial/Assessing%20Vulnerability.pdf>

Полезную подборку публикаций по вопросам устойчивости к внешним факторам можно найти по адресу:

<http://www.stockholmresilience.org/publications.4.235c0ace124479a1f7380004881.html>

Обзор и сравнение концепций устойчивости к внешним факторам и уязвимости см. [Miller, F.](#), [Osbaht, H.](#), [Boyd, E.](#), [Thomalla, F.](#), [Bharwani, S.](#), [Ziervogel, G.](#), [Walker, B.](#), [Birkmann, J.](#), [van der Leeuw, S.](#), [Rockström, J.](#), [Hinkel, J.](#), [Downing, T.](#), [Folke, C.](#), & [Nelson, D.](#) 2010. Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society* 15(3): 11 [online]. Доступен по адресу: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art11/>. Просмотрено 10 августа 2012 года.