



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/19
28 March 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Третья сессия

11-28 апреля 1995 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА О ПРОГРЕССЕ В ДЕЛЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОВЕСТКИ ДНЯ НА XXI ВЕК

С УДЕЛЕНИЕМ ОСОБОГО ВНИМАНИЯ МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫМ КОМПОНЕНТАМ ПОВЕСТКИ ДНЯ

НА XXI ВЕК И ВАЖНЕЙШИМ ЭЛЕМЕНТАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе
принятия решения

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Глава 8 Повестки дня на XXI век, озаглавленная "Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений", охватывает четыре взаимосвязанных вопроса: а) учет вопросов окружающей среды и развития на уровнях политики, планирования и управления; б) создание эффективной правовой и нормативной структуры; с) обеспечение эффективного использования экономических механизмов и рыночных и других стимулов; и d) создание систем для комплексного учета экологических и экономических факторов.

В настоящем докладе рассматриваются национальные стратегии в области устойчивого развития, являющиеся одним из средств объединения всех этих вопросов на всеобъемлющей и комплексной основе. Обсуждаются также методологические вопросы объединения экономических, социальных, экологических и организационных переменных величин. В пунктах 21-24 приводятся рекомендации.

* E/CN.17/1995/1.

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад представляет собой краткое резюме рассматриваемого Комиссией справочного документа. В нем отражены основные вопросы, затронутые в главе 8 Повестки дня на XXI век 1/, озаглавленной "Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений"; в конце документа приводятся предложения для рассмотрения Комиссией.

2. Следует отметить, что многие мероприятия, предусмотренные в главе 8 Повестки дня на XXI век, непосредственным образом связаны с мероприятиями, предложенными также в контексте главы 40, "Информация для принятия решений", в частности в разделах, касающихся данных, информации и показателей. В настоящий доклад не включено обсуждение вопросов, связанных с этими мероприятиями. Аналогичным образом, ввиду того, что в докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Финансовые ресурсы и механизмы финансирования устойчивого развития: обзор текущих вопросов и событий" (E/CN.17/1995/8), который касается главы 33 Повестки дня на XXI век, содержится аналитическое обсуждение экономических механизмов, этот материал не будет повторен в настоящем докладе.

I. ОБЩИЙ ОБЗОР И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

3. Цель комплексных планов и стратегий состоит в том, чтобы сформировать согласованное видение будущего и определить общие приоритетные вопросы и ключевые направления деятельности на основе, обеспечивающей достижение консенсуса и планирование, а также оказание организационной поддержки, необходимой для устойчивого развития.

4. Существует понимание того, что стратегический процесс, равно как и процесс принятия решений в целом, обладает способностью к адаптации, является цикличным и охватывает пять различных, но взаимосвязанных этапов: определение проблем, разработка политики, осуществление, контроль и оценка. Стратегии в области устойчивого развития должны предусматривать участие населения и быть открытыми для связи как на горизонтальном, так и на вертикальном уровнях; они обладают способностью к интеграции и являются межсекторальными; предполагается, что эти стратегии будут основой для действий.

II. ОБЗОР ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА, ОСНОВНЫХ ВОПРОСОВ ПОЛИТИКИ И НАКОПЛЕННОГО ОПЫТА

A. Учет вопросов окружающей среды и развития на уровнях политики планирования и управления

1. Совершенствование процессов принятия решений

5. Экономические, социальные и экологические соображения в процессе принятия решений могут быть отражены на основе применения комплексного методологического подхода, принятия системы, предусматривающей объединение секторальных планов и их преобразование в более целостный подход, а также на основе включения социальных и экологических параметров в секторальное экономическое планирование. Создание таких структур, как советы по вопросам устойчивого развития, может также оказать помощь в процессе принятия решений, так как предполагается, что они явятся механизмами, с помощью которых будет осуществляться интеграция политики.

6. Недавно был проведен ряд исследований по вопросу принятия решений, касающихся устойчивого развития; в каждом исследовании определяются различные элементы, характерные для данного процесса. Основной упор может переместиться на другие вопросы, а число этих элементов может быть различным, однако не будет вызывать сомнений следующее:

а) решения должны приниматься с учетом национальных потребностей, приоритетов и целей. Внешние силы, такие, например, как многосторонние и двусторонние доноры, могут придавать и в некоторых случаях придают импульс началу процесса принятия решений, однако эти доноры должны лишь содействовать процессу, а не определять его ход. С процессами, определяемыми внешними факторами, связаны проблемы другого характера; независимо от того, какими эффективными ни были бы эти процессы, может сложиться представление, что они обусловлены другими факторами, и более важное значение придается программам инвестиций, а не самому процессу принятия решений;

б) процесс принятия решений должен быть многосекторальным, комплексным и направленным на преодоление трудностей, связанных с фрагментацией организационного и политического характера. В соответствующих случаях этот процесс должен предусматривать осуществление имеющихся планов и стратегий на соответствующей основе. Процесс принятия решений на межведомственной основе требует как прочной политической поддержки, так и тщательного развития организационной структуры с учетом потребностей и условий конкретной страны;

в) процесс принятия решений должен предусматривать участие населения. В противоположность участию населения в осуществлении проектов, что, как правило, зависит от каждого конкретного проекта, принятие решений с участием населения предусматривает, что у населения должно спрашиваться его мнение относительно этапа разработки политики и этапа управления. Важно иметь в виду, что на осуществление этого процесса требуется время; часто некоторые процессы, осуществляемые донорами, подвергаются критике, суть которой состоит в том, что, хотя они и предусматривают участие широких слоев населения, более приоритетное внимание в них, как правило, уделяется выполнению соответствующих заданий в установленные сроки.

7. Все большее число стран предпринимают попытки, направленные на повышение эффективности их структур, ответственных за принятие решений, для разработки стратегий, политики и планов в области устойчивого развития, о чем свидетельствует обсуждение описываемых ниже национальных стратегий в области устойчивого развития. Эти усилия в значительной степени обусловлены улучшением понимания проблем, имеющих в странах, и инициатив, с которыми выступают правительства. Организации системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации также сотрудничают с правительствами, с тем чтобы оказать им помощь в этом процессе.

8. Традиционно, особенно в развитых странах, в качестве отправной точки национальных стратегий в области устойчивого развития использовались управление природными ресурсами и улучшение качества окружающей среды. Многие развивающиеся страны стали выражать свою озабоченность в отношении окружающей среды путем разработки планов в области развития и подходов к конкретным секторальным проблемам развития, таким, например, как опустынивание. При планировании процесса развития основная задача заключается в обеспечении учета экологических соображений в политике других секторальных министерств и в практической деятельности ключевых секторов экономики. Что касается опустынивания, то было необходимо расширить концепцию развития, выйдя за рамки непосредственных экономических проблем, и понять экономические последствия устойчивости. Много было сделано за последние несколько

лет; однако одним из основных препятствий является недостаточный прогресс в области разработки методов и способов комплексного планирования и разработки политики.

2. Национальные стратегии в области устойчивого развития

9. Правительственные и неправительственные организации разработали ряд подходов к национальному стратегическому планированию как на секторальном, так и многосекторальном уровнях. Преимуществом секторальных планов является то, что на уровне правительств ими занимаются высококвалифицированные специалисты (в идеальном варианте они получают поддержку широкого круга участников); задачи могут быть четко выражены; и, как правило, правительственные учреждения создаются для осуществления планов на секторальном уровне и контроля за ними. Однако их недостаток состоит в том, что в рамках секторов все планы могут иметь непоследовательные и несовместимые задачи. Более того, как правило, вопросы устойчивости отходят на второй план и зачастую ими начинают заниматься уже после составления экономических планов.

10. Кроме того, в отсутствие широкого многосекторального подхода по-прежнему сильной является тенденция к отождествлению вопросов, связанных с окружающей средой, с вопросами, связанными с устойчивым развитием. Устойчивое развитие не подразумевает включения вопросов окружающей среды в тот или иной элемент основного процесса. Для этого необходимо внести изменения в существующую систему воззрений. В этой связи в Повестке дня на XXI век к правительствам обращен призыв принять национальную стратегию, основывающуюся на различных секторальных экономических, социальных и экологических направлениях политики и планах, действующих в стране, и согласовывающую их. Такие стратегии должны быть многосекторальными и предусматривать процессы достижения консенсуса с участием населения, которые обеспечивают экономическое развитие, учитывающее социальные аспекты, обеспечивая при этом защиту базы ресурсов и окружающей среды в интересах будущих поколений.

11. Вместе с тем выражается озабоченность в связи с огромным количеством смежных стратегий, запрашиваемых у правительств. В декабре 1993 года на совещании высокого уровня своего Комитета содействия развитию Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отметила опасность распространения донорами требований в отношении планирования для развивающихся стран. Межучрежденческий комитет по устойчивому развитию (МКУР) также выразил озабоченность в связи с тем, что при рассмотрении странами вопроса о разработке стратегий в области устойчивого развития решающее воздействие на них могут оказать инфраструктурные и организационные потребности уже существующих стратегий и программ в области устойчивого развития окружающей среды, разработанных как организациями системы Организации Объединенных Наций, так и двусторонними учреждениями. На своем пятом совещании (1-3 февраля 1995 года) МКУР принял решение продолжить рассмотрение этого вопроса. К Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) была обращена просьба выступить с инициативой проведения совещания целевой группы открытого состава, с тем чтобы продолжить обсуждение вопроса о национальных стратегиях и потребностях в представлении докладов. Вопрос об упорядочении системы представления докладов будет включен в повестку дня следующего совещания МКУР.

12. Координация на национальном уровне является одной из самых крупных и сложных проблем, связанных со стратегиями в области устойчивого развития. Интеграция международных и национальных инициатив возможна лишь в контексте четко сформулированных национальных приоритетов. Отсутствие последовательности инициатив и контроля над ними может иметь ряд пагубных последствий, включая такие факторы, как дублирование деятельности, увеличение финансовых затрат, напрасная трата времени и усилий и отсутствие направленности. Это является

еще одним серьезным основанием для того, чтобы страны разработали свои собственные внутренние стратегии в области устойчивого развития в качестве основы для координации деятельности и разработки планов соответствующего координационного механизма.

В. Создание эффективной правовой и нормативной структуры

13. Законы и положения, адаптированные к условиям конкретных стран, являются наиболее важными механизмами претворения в жизнь политики в области окружающей среды и развития не только на основе методов управления и контроля, но также и в качестве нормативной структуры для экономического планирования и рыночных механизмов. Однако, как представляется, во многих странах разработка законов в значительной мере осуществляется на временной или непостоянной основе или же в этих странах отсутствует необходимый организационный механизм и орган, ответственный за обеспечение выполнения и своевременную корректировку законов.

14. Для эффективного учета вопросов окружающей среды и развития в политике и практике каждой страны необходимо разрабатывать и применять на практике комплексные, обеспеченные правовой санкцией и эффективные законы и положения, в основе которых лежат устойчивые социальные, экологические, экономические и научные принципы. Кроме того, необходимо разработать программы для пересмотра и обеспечения выполнения принятых законов, положений и норм.

15. На протяжении многих лет и в условиях, которые уже не являются адекватными, правовые системы многих стран разрабатывали соответствующие половинчатые меры. Зачастую правовые положения являются слишком общими, неадекватными, нескоординированными и не соответствуют современной практике планирования. Одной из главных потребностей во всех странах является разработка рамок национальных законов, положений, руководящих принципов в области политики и соответствующих организационных структур для поддержки процесса устойчивого развития в его совокупности.

С. Обеспечение эффективного использования экономических механизмов и рыночных и других стимулов

16. На своей второй сессии Комиссия постановила рассмотреть вопрос об использовании экономических механизмов в контексте изменения структур потребления и производства (глава 4 Повестки дня на XXI век) и, в частности, она просила Генерального секретаря подготовить аналитический доклад об использовании экономических механизмов и других политических мер для изменения структур потребления в развитых странах с уделением особого внимания секторальным вопросам, стоящим в повестке дня третьей сессии Комиссии, в качестве вклада в деятельность Специальной рабочей группы открытого состава по вопросам финансирования. Как отмечается в пункте 2 выше, этот вопрос рассматривается в другом докладе и он не будет дублироваться в настоящем документе.

Д. Создание систем для комплексного учета экологических и экономических факторов

17. Обычные национальные системы экономического учета ограничиваются рыночными операциями, и поэтому в них не включен ряд видов деятельности населения, охватывающих нерыночные аспекты производства и потребления. В рамках систем комплексного экологического и экономического учета предпринимаются попытки провести оценку экологических элементов, связанных с запасами природных ресурсов, абсорбцией отходов и другими позитивными факторами окружающей среды, которые более нельзя считать "бесплатными подарками" природы. Таким образом, системы для комплексного учета экологических и экономических факторов направлены на

интеграцию экологических, социальных и экономических аспектов устойчивого развития в более широкие рамки национального учета, и их следует рассматривать как дополнение к традиционным методам национального учета.

18. Система комплексного экологического и экономического учета (СКЭЭУ) была разработана в качестве системы-спутника системы национальных счетов 1993 года, которая уже включает в себя определенные аспекты учета природных ресурсов. Ведется значительная работа по дальнейшей разработке методологий и сбору данных, а также оказывается поддержка в укреплении национальных систем экологического учета.

19. Несколько стран добились прогресса в осуществлении учета, связанного с природными ресурсами и окружающей средой, на национальном уровне. Когда достаточное число стран проведут экспериментальные исследования или осуществят национальные программы, будут произведены обзор и оценка результатов и методология будет соответствующим образом доработана.

20. Кроме того, в рамках совместной деятельности Статистического отдела Секретариата Организации Объединенных Наций (ЮНСТАТ) и ПРООН предусматривается осуществление комплексного проекта, целью которого является повышение эффективности координации национальных программ и сопоставимости скорректированных макроэкономических показателей на международном уровне.

III. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ

21. Правительства должны и далее прилагать усилия, направленные на создание национальных комиссий по вопросам устойчивого развития и комплексных стратегий в области устойчивого развития, предусматривающих участие населения. В этом контексте организации системы Организации Объединенных Наций и другие соответствующие организации должны поддерживать такие усилия на основе дальнейшей методологической работы, прежде всего усилия, касающиеся моделей экологической экономики, воздействия экономических механизмов и применения комплексного экономического и экологического учета.

22. Организации и органы системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с правительствами и, при необходимости, с неправительственными организациями должны уделять приоритетное внимание действиям, направленным на оказание поддержки мероприятиям по координации и планированию на национальном уровне, связанным с осуществлением Повестки дня на XXI век, при этом особый упор должен делаться на разработку рамок национальных стратегий, в которых могут осуществляться секторальные планы.

23. Организации системы Организации Объединенных Наций и другие соответствующие организации должны проводить региональные практикумы для изучения, обсуждения и дальнейшей разработки методологических подходов, с тем чтобы включить планирование в устойчивое развитие, используя при этом, например, результаты деятельности, осуществляемой в таких областях, как экологическая экономика, оценка, учет природных ресурсов и комплексный учет экономических и экологических факторов.

24. ЮНСТАТ и другие соответствующие организации и органы системы Организации Объединенных Наций, а также другие межправительственные и неправительственные организации должны продолжать работу в области комплексного экономического и экологического учета, при этом особый упор должен делаться на следующие элементы: а) продолжение методологической

разработки в целях достижения консенсуса; b) содействие осуществлению национальных программ на основе поддержки и мотивации национальных статистических служб; и c) укрепление технического сотрудничества в этой области. Кроме того, в среднесрочном плане соответствующие организации должны: a) внести изменения в международные методологии, прежде всего в "Руководство по национальным счетам: комплексный экологический и экономический учет" 2/; и b) приступить к сбору и распространению данных для возможного использования в программе "Земной патруль" и в планируемой дополнительной программе "Импульс развития".

Примечания

1/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, т. I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), резолюция I, приложение II.

2/ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.XVII.12.
