



Distr.
GENERAL

A/50/904
28 March 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункт 12 повестки дня

ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

Письмо Постоянного представителя Бразилии при Организации
Объединенных Наций от 25 марта 1996 года на имя
Генерального секретаря

Имею честь настоящим препроводить доклад Межрегионального семинара по вопросу о роли государственного управления в развитии инфраструктуры и охране окружающей среды (см. приложение).

Отдел по вопросам государственного управления и управления развитием Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата организовал проведение этого семинара в Рио-де-Жанейро совместно с министерством по охране окружающей среды, водных ресурсов и Амазонии Бразилии, министерством федеральной государственной администрации и реформы и Фондом Жетулиу Варгаса в сотрудничестве с ФЖВ/Бразильской школой государственного управления. Оказанная правительством Бразилии поддержка при проведении семинара явилась его вкладом в деятельность, связанную с работой возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной вопросам государственного управления и развития.

Буду признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 12 повестки дня.

Селсу Л.Н. АМОРИМ
Посол
Постоянный представитель Бразилии
при Организации Объединенных Наций

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Межрегионального семинара по вопросу о роли государственного
управления в развитии инфраструктуры и охране окружающей среды
Рио-де-Жанейро, Бразилия, 6-8 марта 1996 года

ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 49/136 (от 19 декабря 1994 года) Генеральная Ассамблея подчеркнула, что перед правительствами и органами государственного управления встают новые задачи в процессе обеспечения устойчивого развития, включая охрану окружающей среды. В рамках подготовки к возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь через Отдел по вопросам государственного управления и управления развитием Организации Объединенных Наций совместно с министерством по охране окружающей среды, водных ресурсов и Амазонии (ММА), министерством федеральной государственной администрации и реформы (МАРЕ) организовал Межрегиональный семинар по вопросу о роли государственного управления в развитии инфраструктуры и охране окружающей среды, который был проведен 6-8 марта 1996 года в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в Фонде Жетулиу Варгаса (ФЖВ) в сотрудничестве с ФЖВ/Бразильской школой государственного управления.

2. Участники семинара заслушали и обсудили семь научных докладов:

- а) проблемы управления в контексте развития инфраструктуры и охраны окружающей среды;
- б) достижение консенсуса, гражданская служба и гражданское общество: координационные механизмы для целей устойчивого развития;
- в) правительство "зеленых": учет экологических соображений в процессе разработки политики и системе управления;
- г) организация и управление: проблемы в области государственного управления, связанные с осуществлением стратегий рационального использования ресурсов окружающей среды;
- д) проблемы в организационной и управленческой областях (в странах Африки к югу от Сахары);
- е) рыночный контроль за загрязнением окружающей среды: применение положений экономической теории в практической деятельности;
- ж) административные системы для целей осуществления, оценки и изучения последствий в контексте деятельности по охране окружающей среды.

3. Участники Семинара также ознакомились с "Призывом к действиям", резюме доклада Комиссии по вопросам глобального управления, озаглавленного "Наш общий дом", и обсудили доклад с Шридатом Рэмфалом, Сопредседателем, и Мануэлем Камачо Солисом и Селиной ду Амарал Пейшоту, членами Комиссии по вопросам глобального управления. Поскольку между национальным и местным управлением и международными организациями существует связь,

участники Семинара настоятельно призвали Генеральную Ассамблею тщательно изучить доклад Комиссии и принять по нему решение.

4. Дискуссия в рамках семинара была сосредоточена на четырех главных проблемах, а именно:

- а) на проблеме, связанной с подходами органов государственного управления к достижению консенсуса и созданию основанных на принципах участия механизмов и их мерами в этой области, в непосредственной связи с развитием инфраструктуры и охраной окружающей среды;
- б) на проблеме укрепления потенциала стратегического прогнозирования и планирования в государственном секторе в области инфраструктуры и окружающей среды;
- с) на организационных и управленческих проблемах, связанных с осуществлением стратегий в области окружающей среды;
- д) на чрезвычайно важных проблемах, связанных с системами осуществления, оценки и изучения последствий для целей охраны окружающей среды.

Участники Семинара пришли к выводу о том, что для успешного решения этих проблем необходимо разрабатывать новые модели государственного управления, построенные на принципах партнерства между органами государственного управления и гражданским обществом. Было подчеркнуто, что совершенствование государственного управления должно быть нацелено на всю систему в целом, равно как и на ее конкретные компоненты.

5. В число участников входили старшие должностные лица правительств, представители неправительственных организаций, коммерческих предприятий, научных учреждений из 14 различных государств и Секретариата Организации Объединенных Наций.

6. Участники Семинара были единодушны в том, что государства и международные организации должны проделать большую работу для укрепления потенциала в области государственного управления, связанного с устойчивым развитием, и что в отсутствие более эффективных и действенных органов государственного управления невозможно добиться реализации целей в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, сформулированных в Повестке дня на XXI век. Подлинно инициативные органы государственного управления основаны на таких организационных и управленческих принципах, в контексте которых деятельность гражданской службы рассматривается как составная часть общих усилий всех партнеров в экономической, социальной и политической областях, направленных на достижение устойчивого развития. Эти принципы включают следующие элементы:

- процедуры, основанные на принципах участия, в целях планирования в области политики, достижения консенсуса, осуществления деятельности и контроля;
- механизмы межсекторального планирования и координации в области политики, необходимые для обеспечения учета экологических аспектов с самого начала процесса развития инфраструктуры и деятельности в других соответствующих программных областях;
- повышение транспарентности и подотчетности для обеспечения более эффективного и действенного государственного управления.

7. Реформы в области государственного управления должны быть направлены на более полное осуществление содержащихся в Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век принципов, касающихся экологической устойчивости, экономической эффективности и социальной справедливости. В этом контексте, принимая во внимание, что решение таких задач выходит за рамки границ каждой отдельной страны, участники Семинара рекомендовали активизировать международное и региональное техническое сотрудничество, включая помощь со стороны Отдела по вопросам государственной администрации и управления развитием Организации Объединенных Наций в создании и укреплении национального государственно-административного потенциала для целей устойчивого развития.

8. Нельзя ожидать проведения в области государственного управления реформ, необходимых для обеспечения устойчивого развития, без широкомасштабных и основательных новых программ просвещения и профессиональной подготовки, включая обмен практическим опытом и доступ к информации о наиболее эффективных практических методах управления, в частности на основе обмена новаторскими идеями по линии "Юг-Юг". Такие просвещение и подготовка кадров должны поощрять изменение целевой установки соответствующих действующих лиц и способствовать развитию возможностей по обеспечению стратегического стимулирующего руководства в достижении целей устойчивого развития. В этом заключается одно из основных условий, необходимых для осуществления рекомендаций Семинара.

9. Существенное значение имеют также и два других условия. Для того чтобы все сектора работали на целостной и взаимосвязанной основе, необходима стабильная правовая система, включая кодификацию принципов охраны природы и развития как на международном, так и внутригосударственном уровнях. Необходима стабильная экономическая система с разработанными в ее рамках новыми механизмами для обеспечения на международном и национальном уровнях изменения структуры государственного долга, достигшего в настоящее время недопустимо высокого уровня; имеется потребность в разработке процедур, аналогичных законам о банкротстве для коммерческих предприятий, с тем чтобы обеспечить в государственном секторе в случае необходимости возможность начать деятельность заново.

10. Настоящий доклад о работе Межрегионального семинара охватывает три приоритетные темы: первая – "Вопросы политики и управления"; вторая – "Организационные и административные задачи в обеспечении устойчивого управления"; и третья – "Системы осуществления, оценки и обратной связи".

1. ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

11. Цель данного заседания заключалась в изучении того, какую роль экологические соображения играют в развитии инфраструктуры и совершенствовании государственного управления. Запоздалое признание странами мира необходимости придания развитию устойчивого характера и наличие застарелых проблем, порожденных реализацией проектов, не обеспечивающих учет будущих потребностей, обуславливают сегодня необходимость того, чтобы все действия по развитию инфраструктуры планировались и осуществлялись с большой осмотрительностью, при уделении внимания прямым и косвенным экологическим последствиям. Без такого осмотрительного отношения ресурсы, расходуемые на цели развития, тратятся впустую, поскольку любая краткосрочная выгода перевешивается издержками в более отдаленной перспективе. В то же время задача обеспечения устойчивого развития является более масштабной и не ограничивается проведением технократической или ритуальной оценки экологического воздействия. Необходимо в полной мере принимать во внимание интересы всех затрагиваемых сторон, а также соображения социальной справедливости. Для того чтобы благотворное влияние развития ощущалось в

долгосрочной перспективе, оно должно быть устойчивым как в социальном, так и в техническом плане.

12. Поэтому для решения этой задачи должны быть созданы новые административные системы. Необходимо обеспечить транспарентность, с тем чтобы основа для принятия решений и процедура их исполнения были ясны для всех. Необходимо обеспечить подотчетность, с тем чтобы работники директивных органов были обязаны обосновывать свои действия и чтобы их можно было привлекать к ответственности. Должны быть созданы механизмы обзора и контроля, действующие независимо от директивных органов. И самое главное – весь подход должен основываться на участии всех заинтересованных сторон. Необходимо в максимально возможной степени обеспечивать, чтобы в основе прогресса лежал консенсус, и даже в тех случаях, когда консенсус недостижим, процедура выслушивания различных мнений и отыскания точек соприкосновения будет содействовать повышению эффективности наших решений. Процессы административного управления и принятия решений должны строиться на основе широкого и реального участия общественности, заинтересованных групп, всех органов управления на всех уровнях, международного сообщества. Только на этой основе, как представляется, удастся избежать катастроф, пережитых в прошлые и нынешнюю эпохи, надеяться на достижение прогресса, который будет носить устойчивый характер. Метод выработки решений имеет столь же важное значение, как и окончательный результат, поскольку в уважении к мнениям и интересам других заключается один из основополагающих аспектов обеспечения устойчивого будущего.

ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ

13. Рассматривать вопрос о роли государственного управления в отрыве от вопросов политики или вне более широкого социально-экономического контекста невозможно. В этой связи уместно отметить два исключительно важных момента:

а) в разных странах бытуют весьма различные представления о том, в чем именно заключается надлежащая роль государственного управления. Простой и наглядной иллюстрацией сказанному служит нерешенность вопроса о том, кто – государственный или частный сектор – должен заниматься объектами инфраструктуры и следует ли развивать новые формы партнерских связей между государственными и частными структурами?

б) в отсутствие политической воли государственный административный механизм сам по себе способен добиться немногого. Благое администрирование может играть роль вспомогательного фактора в содействии управлению, обеспечивая, чтобы важные вопросы, возникающие в обществе, не оставались без внимания и чтобы наиболее эффективным образом использовались знания и опыт, имеющиеся как в самом правительстве, так и вне его. Неподобающее решение административных вопросов может создавать помехи благому управлению. В то же время определение стратегического выбора не входит в круг задач администраторов, а устойчивое развитие достижимо лишь при наличии сильной политической воли.

14. Устойчивое развитие требует выработки правительствами нового подхода и не может быть обеспечено усилиями одних лишь правительств как таковых. Политика в отношении развития инфраструктуры должна внутренне увязываться с экологической политикой, и в основу разработки всех соответствующих стратегий должны быть положены принципы транспарентности, подотчетности и широкого участия.

ИМЕЮЩИЕСЯ НЕДОСТАТКИ

15. Ряд имеющихся в настоящее время недостатков не позволяют механизму государственного управления действовать так, чтобы обеспечить максимальный прогресс в направлении устойчивого развития. В их числе можно, в частности, выделить следующие:

- а) чрезмерное внимание уделяется краткосрочным издержкам и преимуществам в ущерб рассмотрению факторов, влияние которых будет ощущаться в долгосрочной перспективе;
- б) административная структура организована по принципу секторальных или функциональных министерств, при этом механизмы сотрудничества по межсекторальным вопросам развиты слабо;
- в) точно так же не обеспечивается комплексный сбор и анализ информации, упор делается на передачу информации по вертикали в рамках каждого сектора, а не на совместное ее использование;
- г) даже в тех случаях, когда межсекторальные органы все же существуют, например на уровне кабинета министров, все равно сохраняется тенденция полагаться на рассмотрение и решение вопросов на секторальной основе;
- д) централизованные структуры, как правило, медлительны и неповоротливы и слабо стимулируют новаторскую деятельность сотрудников среднего и низшего звеньев;
- е) в малых островных государствах особые трудности обусловлены нехваткой специалистов, в результате чего узкому кругу лиц приходится заниматься чересчур широким перечнем вопросов;
- ж) могут отсутствовать финансовые и технические ресурсы, необходимые для обеспечения более эффективной работы административных органов;
- з) в некоторых странах государственный управленческий аппарат едва не начисто лишен возможности добиться хоть какого-либо прогресса в силу глубоко укоренившихся недостатков структурного, финансового, нравственного и политического характера.

16. В целом государственная администрация, как правило, в весьма незначительной степени взаимодействует с другими секторами, предпочитая навязывать решения, а не вести поиск консенсусных вариантов. Достижение консенсуса может быть нелегкой задачей, однако к ее решению можно идти через посредство различных совещательных и консультативных органов, при этом определенные выгоды может дать как сам процесс выработки консенсуса, так и возможные компромиссы и налаживание сотрудничества в его рамках.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СТРУКТУРЫ

17. Следует выбирать такие административные структуры, которые содействовали бы прогрессу на пути к обеспечению устойчивого развития. Их деятельность может строиться на принципах всестороннего комплексного подхода или опираться на использование заинтересованных органов, которые конкретно и целенаправленно занимались бы специальными вопросами охраны окружающей среды. Министерство по вопросам окружающей среды или другой аналогичный орган должны служить в правительстве мощным рупором и обеспечивать достаточно прочную базу для пропаганды экологических навыков и знаний. Для успешного функционирования такой орган должен обладать реальной властью и иметь прочные связи со всеми другими правительственными структурами на национальном и местном уровнях. В обязанностях такого органа должно найти отражение наше

понимание того, что внимательное отношение к окружающей среде не должно сводиться к охране нескольких национальных парков, а подразумевает необходимость принятия значительно более широких мер. Если этот орган будет наделен более обширными полномочиями, то он сможет лучше обеспечивать интеграцию политики, однако при этом не исключена возможность возникновения внутренних проблем, касающихся определения приоритетов и взаимодействия. Возможно, потребуется обеспечить такое разделение функций, при котором обязанности по рассмотрению жалоб и принятию исполнительных мер возлагались бы не на тот орган, по вине которого возникла та или иная конкретная проблема.

18. Полезную роль может играть также принятие решения относительно того, какие конкретные министры или должностные лица в других органах будут отвечать за экологические вопросы. Все органы управленческого аппарата должны разделять общую приверженность устойчивому развитию и принципам транспарентности, подотчетности и широкого участия.

НЕОБХОДИМОСТЬ УЧЕТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

19. Экологические факторы необходимо всегда принимать во внимание – это позволит избежать проведения политики, не обеспечивающей учет будущих потребностей. В крайнем случае, если отказаться от проведения экологически вредной политики невозможно, то ее осуществление должно быть результатом осознанного выбора, предусматривающего, где это возможно, предупреждение или смягчение неблагоприятного воздействия на экологию, а не являться следствием недооценки экологических последствий. Существуют различные механизмы, с помощью которых можно обеспечить учет экологических вопросов в административных органах до принятия решений. В законодательных нормах, регламентирующих выполнение конкретных функций, могут быть определены обязанности по охране окружающей среды, они могут обязывать административные органы отчитываться о принятых мерах по учету экологических последствий проводимой политики, или устанавливать процедуры для оценки экологического воздействия не только конкретных проектов, но и лежащих в их основе стратегий или программ. Важными средствами, позволяющими обеспечить выявление и надлежащий учет соответствующих вопросов, являются проведение консультаций и предоставление другим сторонам возможности участвовать в процессе разработки политики.

ИНФОРМАЦИЯ

20. Научная информация о состоянии окружающей среды имеет исключительно важное значение.

21. В настоящее время такая информация зачастую отсутствует, как отсутствует структурный или технический потенциал для ее получения. В этой связи возникают три основных вопроса:

а) какую информацию следует собирать? Это один из исключительно важных изначальных вопросов, поскольку политика, основанная на неполной или вводящей в заблуждение информации, успеха не принесет;

б) кто должен отвечать за (и оплачивать) сбор и анализ основных экологических данных? В настоящее время информация, как правило, собирается фрагментарно, различные органы ведут сбор и анализ данных для своих собственных узких целей. Налицо необходимость принятия согласованных усилий для обеспечения свободного обмена информацией между всеми заинтересованными в этом сторонами. Это – одна из областей, в которой должно быть обеспечено сотрудничество между государственным управленческим аппаратом, частными

структурами и научными кругами, неправительственными организациями и международными учреждениями. Все они способны внести свой вклад в работу систем и механизмов обмена информацией на местном, национальном и глобальном уровнях и могут сыграть определенную роль в обеспечении того, чтобы органы на всех уровнях располагали возможностями для сбора и анализа необходимой им информации;

с) кому следует предоставлять доступ к информации? Собранная информация должна использоваться для обоснования принимаемых решений и обеспечения надлежащего развития инфраструктуры. Она должна составлять основу работы систем оценки и контроля. Наличие информации имеет также существенно важное значение с точки зрения отчетности. Важно обеспечить также доступ к информации общественности, с тем чтобы не входящие в административные структуры круги имели возможность должным образом участвовать в процессах выработки политики и контроля.

УЧАСТИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

22. Необходимо выработать новый подход к разработке политики. Решение этой задачи не должно отдаваться в исключительном порядке на откуп какому-то единственному органу, а должно осуществляться на основе процесса активного взаимодействия, при участии многих социальных сил, как входящих в управленческие структуры, так и не относящихся к ним. Следует не отгораживаться от них, а видеть в них партнеров, способных внести в проводимую работу свой ценный вклад. Местным органам управления и местным общинам и социальным группам принадлежит особо важная роль, и их потенциал по оказанию всестороннего содействия следует укреплять. Многое можно узнать посредством изучения успешного опыта деятельности на местном уровне. Во многих случаях можно было бы изучать существенные достижения местного уровня и использовать на практике в других районах соответствующий опыт. Лица, не входящие в управленческие структуры, могут вносить свой вклад, участвуя в работе консультативных органов или путем использования форм саморегулирования, например, посредством соблюдения международно признанных норм управления. Участие общественности в рассмотрении экологических вопросов будет отражать расширение участия в решении вопросов политических, при этом может вестись активная работа по выявлению мнений различных секторов общества.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПЕРЕМЕН

23. Потребность в осуществлении перемен и проведении реформы структур государственного управления будет обусловлена ростом уровня осознания общественностью экологических вопросов и проблем, свое влияние в этом плане могут оказать неправительственные и международные организации. Для того чтобы процесс перемен шел успешно, необходимо принимать во внимание организационные условия, в которых внедряются новые методы работы. В интересах получения долгосрочного положительного эффекта следует также вовлекать в этот процесс общественность и вести информационно-пропагандистскую деятельность в области охраны окружающей среды. Необходимо составить четкое представление о масштабах и целях этих перемен, равно как и определить все соответствующие потребности в ресурсах, как людских, так и материальных, и пути их удовлетворения. Для малых островных государств исключительно важное значение имеет региональная и международная подготовка кадров или сотрудничество. Комиссия Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию должна вынести рекомендацию об осуществлении перемен в системах государственного управления в целях устойчивого развития в соответствии с принципами, рекомендованными участниками семинара.

II. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

СТАБИЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

24. Цель настоящей сессии заключается в изучении трудностей, с которыми сталкиваются сотрудники органов государственного управления в области совершенствования инфраструктуры и охраны окружающей среды в процессе устойчивого развития. Традиционные формы государственного руководства и управления не были приспособлены для достижения этих целей. Рекомендации Повестки дня на XXI век являются формирующейся и все еще нереализованной системой понятий; пока еще отсутствует полное понимание того, как устойчивое развитие скажется на традиционных формах управления и организации. Хотя в Повестке дня на XXI век содержатся некоторые необходимые элементы для этой системы понятий, на практическом уровне многие рекомендации нуждаются в дальнейшей разработке. Когда налицо политическая воля осуществлять стабильное управление, изменения в области организационной и управленческой деятельности окажут каталитическое воздействие на темпы изменений, а также повысят степень координации деятельности между правительственными учреждениями. Эти изменения необходимо дополнить аналогичными преобразованиями в частном секторе и более активным и открытым процессом развития, в котором действительно будет участвовать гражданское общество.

ТРАДИЦИОННЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ

25. Для традиционных форм организации государственного управления характерны следующие ограничения:

- a) секторальный характер, препятствующий вертикальной передаче информации, комплексному и межсекторальному мышлению и целостной реакции;
- b) обособленность различных групп и их функций;
- c) решения по вопросам охраны окружающей среды не всегда принимаются на надлежащих уровнях управления (муниципальном, провинциальном/штатном, национальном, международном), что позволяет или не позволяет принимать беспристрастные решения на общее благо;
- d) невосприимчивость к меняющимся внешним условиям;
- e) наличие таких учреждений экологического профиля, которые не располагают полномочиями или ресурсами для обеспечения соблюдения действующих положений и играют незначительную роль в обеспечении, в случае необходимости, межсекторальной ориентации других учреждений;
- f) сотрудники органов государственного управления не могут реализовывать новаторские формы финансирования, составления бюджетов и распределения общих ресурсов;
- g) тяготение к неэффективным механистическим/ритуальным процедурам и подходам при выполнении функций; и
- h) отсутствие систем предотвращения коррупции и борьбы с ней.

26. Примеры этих недостатков приводились в отношении нескольких стран из различных регионов мира. Создание условий для устойчивого развития нельзя более доверять старорежимным административным структурам. Негативно сказывается на возможностях развития инфраструктуры и охраны окружающей среды во многих государствах и чрезмерное бремя внешней задолженности.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В ПРОЦЕССЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

27. Повышению эффективности работы учреждений может способствовать ряд изменений. Новаторское мышление в вопросах организационного устройства может способствовать созданию учреждений и процедур, способных реагировать на различные потребности и удовлетворять их. Устойчивое развитие требует, чтобы:

а) организации осуществляли связанные с планированием и развитием операции на основе комплекса общих принципов, независимо от того, за какой сектор они отвечают; эти принципы могло бы координировать центральное учреждение, отвечающее за обеспечение устойчивого характера деятельности всех отраслевых учреждений;

б) ни на одно учреждение не возлагалась исключительная обязанность "управлять" окружающей средой и устойчивым развитием; тем самым признается межсекторальное воздействие принципов в области развития, учитывающих экологические аспекты (каждое ведомство должно иметь свой собственный экологический отдел);

с) между всеми уровнями и секторами управления в каждой стране существовала более высокая степень координации;

д) были созданы центральное и отраслевые учреждения для эффективной координации достижения целей обеспечения устойчивости;

е) некоторые специальные задачи, такие, как защита и сохранение окружающей среды, среды обитания и парков, входили в функции отраслевых учреждений в рамках мандата экологического отдела, а такие вопросы, как политика и постановления в области устойчивого развития, чаще всего входили в сферу компетенции центрального учреждения;

ф) трансграничные экологические вопросы решались в рамках сотрудничества между органами управления местного, регионального и глобального уровней; и

г) государственные ведомства координировали свою деятельность и консультировались с обществом.

УСЛУГИ ЧАСТНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРОВ

28. Повысить эффективность органов управления можно за счет i) усиления их организующей функции, ii) укрепления базисного характера, iii) повышения конкурентоспособности, iv) ориентации на выполнение конкретных задач, v) развития предприимчивости, vi) развития перспективного мышления, vii) децентрализации и viii) рыночной ориентации. Порядок применения этих подходов на практике будет зависеть от конкретной функции или цели, которую необходимо реализовать. Новые формы управления также подразумевают, что результативность государственного управления может быть повышена путем ориентации частного предпринимательского сектора на оказание услуг, которые ранее оказывались государственным

сектором. В интересах обеспечения эффективности необходимо будет разработать принципы для определения того, какие решения и услуги должно принимать и оказывать правительство, а какие – частный сектор. Каждый правительственный орган на своем уровне должен принимать объективные решения, руководствуясь принципами и целями в области устойчивого развития, а не стремиться к реализации краткосрочных, ограниченных или узких интересов.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

29. С управленческой точки зрения налицо существенная потребность в обеспечении транспарентности процессов принятия решений. Сотрудники директивных органов должны отвечать за свои решения, а также за оказание услуг, которые им поручены. В каждом ведомстве должны также работать технические эксперты. К факторам, препятствующим более эффективному и действенному управлению, относятся: i) слабая неразвитая организационная инфраструктура, ii) низкие оклады, iii) бессрочные контракты, iv) отсутствие служебных аттестаций, v) отсутствие мотивации и vi) отсутствие возможностей для повышения квалификации на регулярной основе. Короче говоря, необходима более эффективная гражданская служба. С этой целью учреждения-доноры и Организация Объединенных Наций должны поощрять государственное управление, ориентированное на достижение новаторских результатов.

30. В конечном счете наиболее эффективный вид управления в той или иной конкретной стране будут определять несколько факторов, в том числе:

a) способность частного сектора оказывать услуги, необходимые обществу (во многих бедных странах потенциал в этой области ограничен или вообще отсутствует);

b) соответствующий уровень квалификации государственных служащих для работы в специальных областях рационального природопользования;

c) наличие технологий для выполнения определенных задач, таких, как мониторинг, коммуникация и т.д.;

d) культурный контекст и местные ценностные системы (иерархическое или неиерархическое общество);

e) политическая приверженность поддержке функций создаваемой организации;

f) наличие инструментов для разработки надлежащей политики;

g) наличие оценочных ресурсов для определения целесообразности принятых решений; и

h) наличие финансовых ресурсов, определяющих в конечном счете формы управления на местном, региональном и национальном уровнях.

СТИМУЛИРУЮЩИЕ РЫНОЧНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЦИОНАЛЬНОМУ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ

31. Классические подходы к рациональному использованию окружающей среды связаны с обеспечением соблюдения нормативных документов. Такое соблюдение может также дополняться рядом стимулов, координируемых центральным правительством в целях достижения устойчивого развития. К основным налоговым инструментам относятся экологические сборы и налоговые

стимулы. К неналоговым инструментам, обеспечивающим перемены, относятся реализуемые лицензии, системы возмещения залоговых сборов с потребителей и субсидии. Наконец, для изменения моделей поведения существует ряд неэкономических стимулов. Они включают в себя передачу и публикацию информации, а также просвещение.

НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ ДЛЯ УЧЕТА МЕНЯЮЩИХСЯ ФУНКЦИЙ

32. В условиях постоянного сокращения расходов перед сотрудниками органов государственного управления сегодня одновременно встают следующие задачи:

а) более эффективная и действенная самоорганизация и самоуправление в целях решения задачи сокращения дефицита; а также

б) перенос центра тяжести в деятельности с парадигмы в области развития, подчиненной экономическому росту, на более целостный подход к обеспечению устойчивого развития.

33. Новые формы государственного и административного управления потребуют организационных структур и новаторских подходов к управлению, которые обеспечивают транспарентность, подотчетность, эффективность оказания услуг, а также более эффективной ориентации частного сектора на достижение целей обеспечения устойчивости. Один руководящий принцип относительно того, кто должен принимать решения и какие, должен состоять в способности административного органа или органа управления принимать наиболее объективное решение по конкретному экологическому вопросу.

III. СИСТЕМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ, ОЦЕНКИ И ОБРАТНОЙ СВЯЗИ

34. Цель настоящего заседания заключается в изучении вопроса о том, как правительство и органы государственного и административного управления могут обеспечить и повысить эффективность охраны окружающей среды, необходимой для устойчивого развития. Существует ряд вариантов для осуществления и оценки эффективности систем охраны окружающей среды.

ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

35. Для всех таких систем характерны следующие предпосылки:

а) определение средств для сбора базовых данных о состоянии окружающей среды и здоровье населения;

б) определение состояния, свидетельствующего о позитивных или негативных тенденциях;

с) predание гласности данных и сообщений о таких тенденциях; и

д) доведение этих данных до сведения общественности и частного сектора, а также гражданского общества в целом.

36. Основополагающее значение для создания этих предпосылок имеет существование стабильного верховенства закона, в условиях которого все, включая самых слабых, равны перед законом и никто, включая самых сильных, не стоит над ним. Без стабильной правовой базы для эффективной гражданской службы, независимых судебных органов и правильного применения

норм, установленных для поддержания на должном уровне здоровья населения и охраны окружающей среды, устойчивое развитие невозможно.

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ

37. В области охраны окружающей среды участие местных органов управления и их сотрудников являются одним из определяющих факторов для достижения устойчивого развития. Местные органы управления необходимо информировать об имеющихся в их распоряжении возможностях охраны окружающей среды и их необходимо готовить к деятельности в данной области.

38. В дополнение к функциям центральных органов государственного управления в области координации услуг в целях обеспечения устойчивости местные органы управления также могут координировать мероприятия в области жилищного строительства, общественных работ, функционирования школ и университетов, предпринимательской деятельности и общественных, культурных и религиозных организаций при планировании в интересах внедрения систем, обеспечивающих устойчивое развитие. Потребности в местной инфраструктуре могут быть удовлетворены на основе планирования, включая даже такие формы, как проекты, "финансируемые" на местном уровне посредством взносов или сборов за предоставление рабочей силы и материалов. Правительство и органы государственного управления должны обеспечить для местных органов управления подготовку кадров и создание потенциала осуществления природоохранных мер, включенных местными органами управления в перечень первоочередных.

МЕТОДОЛОГИИ

39. Существует ряд методов, с помощью которых органы государственного управления могут осуществлять и оценивать природоохранные мероприятия. К ним относятся принятие и обеспечение выполнения рамочного экологического законодательства, объединяющего секторальное законодательство в области загрязнения воды и воздуха, загрязнения или эрозии почв, поддержания качества питьевой воды или почвенных вод, защиты флоры и фауны и обеспечивающего общественное здоровье. Обязательным элементом этих законов является их широкое обсуждение общественностью до пересмотра и утверждения; кроме того, они должны отражать культурные и социальные ценности людей, подпадающих под их юрисдикцию в случае их принятия, иначе таким законам будет не хватать консенсуса и общественной поддержки, необходимой для их эффективного осуществления.

40. Системы экологической защиты на всех уровнях должны основываться на принципах транспарентности и отчетности. Предоставление общественности информации о заявках на экологические лицензии, разрешения или контракты позволят всем потенциально затрагиваемым вопросами экологии сторонам участвовать в важных для них решениях. Предоставление информации общественности противодействует предвзятости и коррупции при заключении сделок. Когда ответственное должностное лицо обязано лично довести до сведения общественности какое-либо решение, повышается вероятность того, что будут предприняты открытые и честные усилия, направленные на обеспечение охраны окружающей среды.

41. Осуществление должно быть эффективным, достигаться при разумных расходах и при необходимости корректироваться путем использования обычных процедур обратной связи, например имеющихся форм административных обращений. Применяемые для этих целей процедуры включают, в частности, использование следующих элементов:

- a) национальных планов действий по охране окружающей среды;
- b) национальных стратегий охраны окружающей среды;
- c) оценки экологического воздействия (ОЭВ) на всех уровнях управления;
- d) местных планов в рамках "Повестки дня на XXI век";
- e) контроля экологических условий и сбора данных;
- f) систем учета экологической информации в процессе принятия решений и обеспечения обратной связи для правительств и органов государственного управления в целях ознакомления их с последствиями таких решений;
- g) систем лицензий, обеспечивающих соблюдение экологических норм, включая инспекции, учет нарушений, направление предупреждений и наложение административных или юридических взысканий;
- h) в надлежащих случаях уголовных мер;
- i) систем страхования и процедур привлечения к гражданской ответственности в целях ликвидации экологического ущерба или компенсации убытков;
- j) таких налоговых инструментов, как экологические сборы, плата за пользование, возвращение уплаченного налога, освобождение от налога или уменьшение его размеров;
- k) утилизации отходов и систем возмещения залоговых сборов;
- l) стимулирования государственных и частных предприятий к самостоятельному контролю за соблюдением применимых законов об охране окружающей среды;
- m) активного привлечения общественных комитетов и проведения открытых заседаний для поощрения охраны окружающей среды;
- n) применения в отношении транснациональных корпораций требований соблюдать как минимум экологические нормы, установленные в месте расположения ее штаб-квартиры.

42. В ходе экологических саморевизий необходимо позаботиться о том, чтобы четко определить требования к ревизии, включая сферу ее охвата, и требования к квалификации ревизоров.

43. Для обеспечения устойчивого характера общества необходимо создать инфраструктуру для всех его элементов. Жителей малообеспеченных районов следует привлекать к планированию и определению их потребностей в инфраструктуре, при этом общество в целом должно покрывать расходы, связанные с обслуживанием таких районов, что будет соответствовать принципу солидарности. При планировании и строительстве объектов инфраструктуры для переработки сточных вод, очистки воды и других целей в интересах предоставления обществу природоохранных услуг стоимость облигаций или других используемых для этого финансовых инструментов должна погашаться на протяжении срока жизни объекта инфраструктуры путем взимания платы за пользование, налогов или других сборов в тех случаях, когда экономические соображения позволяют осуществлять такое финансирование.

44. В первую очередь необходимо наладить просвещение по вопросам экологии и обучение сотрудников государственных органов и членов гражданского общества в целом таким методам и вариантам охраны окружающей среды. Без местного опыта использование данных систем не сможет развиваться на устойчивой основе.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ

45. Взаимосвязь качества окружающей среды и экономического развития носит сложный и неоднозначный характер и проявляется как на макро-, так и на микроуровне.

46. Что касается макроуровня, то растет понимание неадекватности таких традиционных показателей, как валовой национальный продукт (ВНП) и валовой внутренний продукт (ВВП) для целей оценки благосостояния страны, при этом в настоящее время предпринимаются усилия по разработке таких новых индексов, как индекс развития людских ресурсов (ИРЛР), с тем чтобы более эффективно оценивать благосостояние страны. В рамках этих новых усилий выдвигаются предложения по видоизменению системы национальных счетов (СНС) для обеспечения учета экологических факторов.

47. На микроуровне происходит преобразование традиционных командно-контрольных форм ограничения масштабов технического загрязнения окружающей среды, при этом многие страны начинают создавать экономические механизмы, заставляющие отдельные предприятия-загрязнители учитывать в своих издержках производства ущерб окружающей среде посредством ценовых (например, налог на загрязнение окружающей среды) и количественных (например, реализуемые разрешения) подходов. Такие подходы потенциально могут иметь важные последствия для решения таких глобальных проблем, как выбросы парниковых газов. Вместе с тем участники Межрегионального семинара считают, что необходимо рассмотреть следующие факторы.

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОГРАММ

48. Экономические механизмы охраны окружающей среды могут иметь следующие положительные аспекты:

- a) такие программы могут быть экономически эффективными и тем самым снижать расходы на борьбу с загрязнением;
- b) эта эффективность дает государственным органам потенциальную возможность устанавливать более масштабные цели в области охраны окружающей среды;
- c) такие программы могут сосредоточивать внимание государственных органов и средства государственного управления на принятии коллективно поддерживаемых решений (например, установление общих экологических целей) и ограничивают необходимость принятия повседневных решений в области борьбы с загрязнением окружающей среды;
- d) такие программы поощряют технологические нововведения, создают стимулы, позволяющие свести до минимума и предупредить загрязнение, и ведут к разработке более чистых технологий;
- e) такие программы соответствуют принципу "загрязнитель платит", а собранные на основе подобных механизмов средства могут быть использованы на благо общества.

РОЛЬ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

49. Хотя такие программы могут быть весьма эффективными, их осуществление может значительно увеличить административную нагрузку для сотрудников государственных органов. Функционирование этих систем зависит от эффективности сбора экологической информации и от экологического законодательства и норм, а такая экологическая инфраструктура во многих странах еще не создана. Эти системы должны предусматривать следующее: выявление загрязнителей и конкретных масштабов загрязнения; подбор показателей, позволяющих определить экологические последствия такого загрязнения; привлечение специалистов для выбора вариантов ограничения загрязнения или его предупреждения; наличие адекватных систем экологической отчетности; наличие достаточного правового и законодательного потенциала в области охраны окружающей среды. В условиях отсутствия таких систем способность сотрудников органов государственного управления осуществлять экономические программы ставится под сомнение. В настоящее время неизвестно число государств, способных внедрять такие экономические программы, что требует дополнительного изучения.

НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

50. При том, что в развитых странах имеются многочисленные примеры использования таких методов, возможностям их применения в развивающихся странах уделяется недостаточное внимание. В развивающихся странах, скорее всего, возникнет множество проблем в процессе осуществления, которые будут обусловлены нехваткой ресурсов. Сравнительный анализ экономических программ в таких условиях станет ценным методом проверки возможностей органов государственного управления до разработки международных договоров, призывающих к их разработке на глобальной основе.

СОВМЕСТНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

51. В статье IV Конвенции об изменении климата предусматривается совместное осуществление (СО) проектов, с тем чтобы увязать во взаимодополняющей и взаимовыгодной форме усилия различных регионов, включая совместные усилия развитых и развивающихся стран. Такие проекты можно рассматривать в контексте использования экономических принципов (то есть в качестве первоначального апробирования экономических механизмов для внедрения в развивающихся странах). Учреждение данных СО программ должно также обеспечить подготовку/обучение сотрудников государственных органов в вопросах теории и практического использования таких экономических подходов и административных аспектов их осуществления.

ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ

52. Все экономические программы имеют такие аспекты, как справедливость и эффективность, при этом четкое определение их дистрибутивных признаков – как на международной, так и на национальной основе – является ключевым соображением при их осуществлении. Предпринимаемые в интересах устойчивого развития усилия должны быть прямо направлены на обеспечение социальной справедливости, при этом соображения справедливости необходимо учитывать при разработке экономических механизмов наряду с такими факторами государственного управления, как сложность, транспарентность и конечная эффективность программ.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОДДЕРЖКА

53. Внедрение экономических механизмов природоохраны представляет собой важный сдвиг, к которому достаточно серьезно подходят в странах, чьи экономические ресурсы на цели охраны окружающей среды уже и так весьма ограничены. Экономическая эффективность является важным мерилом для стран, испытывающих нехватку ресурсов на цели охраны окружающей среды. Однако многие из обсуждаемых ограничений именно в области государственного управления являются теперь очевидными и их необходимо ликвидировать. Поскольку в настоящее время понятен глобальный характер многих экологических проблем, необходимо, чтобы международные усилия по решению этих проблем обеспечили предоставление информации, подготовку кадров и прочую поддержку на цели развития для сотрудников государственных органов, которые должны будут в конечном итоге их осуществлять.

ВЫВОД

54. Роль правительства и органов государственного управления в сохранении для нынешнего и будущих поколений права на жизнь в сбалансированной и здоровой окружающей среде является важным компонентом устойчивого развития. В заключение работы семинара была высказана надежда, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, возможно, сочтет эти рекомендации полезными и что возобновленная пятидесятая сессия Генеральной Ассамблеи может стать тем форумом, где будет объявлено о возобновлении общемировых усилий по укреплению государственного управления.
