



## Экономический и Социальный

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.27  
23 January 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Пятая сессия

7-25 апреля 1997 года

Общий прогресс, достигнутый после проведения Конференции Организации  
Объединенных Наций по окружающей среде и развитию

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Национальные механизмы и международное сотрудничество в целях  
создания потенциала в развивающихся странах\*

(Глава 37 Повестки дня на XXI век)

---

\* Настоящий доклад был подготовлен Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в качестве руководителя программ по осуществлению положений главы 37 Повестки дня на XXI век в соответствии с договоренностями, достигнутыми в рамках Межучрежденческого комитета по устойчивому развитию (МКУР). Он является результатом консультаций и обмена информацией между учреждениями Организации Объединенных Наций, международными и национальными организациями, заинтересованными государственными ведомствами и рядом других учреждений, частными лицами и представителями основных групп.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 4	3
I.    ВЫБОР ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ .....	5	3
II.   ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПЕРИОДИЧЕСКИХ ДОКЛАДОВ И АНАЛИЗ ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА .....	6 - 12	4
III.  МНОГООБЕЩАЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ .....	13 - 27	6
IV.  НЕОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ .....	28 - 32	10
V.    ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПРИОРИТЕТЫ .....	33 - 37	11

## ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе содержится обзор прогресса, достигнутого в деле осуществления целей главы 37 Повестки дня на XXI век (Национальные механизмы и международное сотрудничество в целях создания потенциала в развивающихся странах)<sup>1</sup>, с учетом решений, принятых Комиссией по устойчивому развитию по этому вопросу на ее второй и четвертой сессиях соответственно в 1994 и 1996 годах.

2. Первый доклад по вопросу об укреплении потенциала был представлен Комиссии по устойчивому развитию весной 1994 года, а второй (E/CN.17/1996/15) через два года в 1996 году. Настоящий доклад является третьим докладом из этой серии, в котором подытожены основные тенденции и достижения в контексте деятельности по укреплению потенциала с 1992 года.

3. Вопрос об общих последствиях Повестки дня на XXI век с точки зрения укрепления потенциала следует рассматривать в долгосрочной перспективе. Многие из отмечаемых в настоящем докладе тенденций свидетельствуют о постепенном изменении подходов к укреплению потенциала, которое началась задолго до Конференции в Рио. Эти тенденции будут оказывать свое влияние на деятельность в области укрепления потенциала и на протяжении значительной части XXI века. Поэтому сформулированные в Повестке дня на XXI век стратегические рекомендации в равной степени являются как отражением сохраняющихся тенденций, так и причиной их возникновения. В этой связи при оценке результатов осуществления главы 37 следует помнить о том, что Повестка дня на XXI век представляет собой лишь один из многочисленных факторов, которые влияют на решения доноров и стран. Одним из основных уроков, извлеченных из опыта деятельности в области укрепления потенциала является достижение понимания важности проявлять терпение и настойчивость и использовать единый и перспективный подход в деле укрепления потенциала на устойчивой основе. И хотя пятилетний период, охватываемый настоящим докладом, является значительным отрезком времени, он представляет собой лишь непродолжительный этап гораздо более широкого общего процесса.

4. В целом в настоящем докладе содержатся более позитивные оценки, чем в предыдущих докладах, которые были подготовлены в 1994 и 1996 годах. Несмотря на то, что в связи с осуществлением Повестки дня на XXI век по-прежнему возникают исключительно серьезные трудности, принимавшие участие в составлении настоящего доклада представители системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций отметили, что в целом ряде отношений на отдельных направлениях деятельности, связанной с укреплением потенциала, после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию был достигнут реальный прогресс. Такие более позитивные оценки относятся как к конкретным вопросам (например, стратегии и масштабы участия), так и к определенным регионам мира (например, Латинская Америка и Карибский бассейн).

## 1. ВЫБОР ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ

5. В Повестке дня на XXI век создание потенциала определяется как процесс и средства, с помощью которых национальные правительства и местные общины обеспечивают подготовку необходимых квалифицированных специалистов для регулирования природопользования и рациональной с экологической точки зрения эксплуатации природных ресурсов на повседневной основе. В этой связи в главе 37 Повестки дня на XXI век особо отмечались следующие основные темы:

- a) межсекторальный и междисциплинарный подход к планированию и осуществлению;
- b) укрепление потенциала как государственного, так и частного сектора;
- c) оптимально эффективное использование национальных людских и институциональных ресурсов (в отличие от людских ресурсов экспатриантов);
- d) переориентация и координация деятельности, связанной с оказанием внешней поддержки в целях устойчивого развития;
- e) обеспечение более эффективного учета интересов охраны окружающей среды, экономического развития и социального равноправия в связи с деятельностью по укреплению потенциала на местном, региональном, национальном и международном уровнях.

## II. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПЕРИОДИЧЕСКИХ ДОКЛАДОВ И АНАЛИЗ ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА

6. Не вдаваясь в излишние подробности, можно сказать, что почти все инициативы в области укрепления потенциала применительно к темам, затронутым в Повестке дня на XXI век, могут быть отнесены к одной из восьми основных областей: экологическая стратегия и политика, макроэкономическая стратегия, укрепление консенсуса, укрепление потенциала в области рационального использования окружающей среды, создание нормативно-правовой базы, научные и социально-экономические исследования, передача технологии и информационно-пропагандистская деятельность. За истекшие пять лет прогресс был достигнут, главным образом, в первых трех областях. В остальных областях сдвиги происходили более медленными темпами. Ниже приводится краткое описание наиболее успешной деятельности.

7. Самым заметным достижением после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию стало укрепление потенциала в области разработки стратегий и политики устойчивого развития, в частности в том, что касается разработки национальных планов и стратегий деятельности по охране окружающей среды. Многие страны – от Китая до Свазиленда – приступили к разработке стратегий осуществления Повестки дня на XXI век, национальных экологических стратегий и планов действий в области охраны окружающей среды при содействии таких организаций, как Всемирный банк, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Международный союз охраны природы (МСОП), и двусторонних доноров. Разнообразные координационные механизмы для разработки таких планов в настоящее время созданы в более чем 40 странах Африки.

8. Результаты осуществления этих планов были в значительной части изучены и обобщены Международным институтом по окружающей среде и развитию (МИОР), фондом "Потенциал-XXI" ПРООН и Институтом мировых ресурсов. Соображения, связанные с охраной природы, также начинают учитываться при разработке макроэкономических стратегий. В результате осуществления программ по укреплению потенциала в Индии, Коста-Рике и Гамбии при разработке национальной политики и в процессе принятия решений на национальном уровне стали применяться методы экологического учета. Финансируемые фондом "Потенциал-XXI" программы в Китае, Малави и Объединенной Республике Танзании обеспечивают поддержку прилагаемых плановыми органами соответствующих стран усилий в целях отражения принципов устойчивого развития в их процедурах национального планирования.

9. За последние несколько месяцев свыше 30 правительств обратились к Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций (ФАО) с просьбами об оказании помощи в планировании и применении более комплексных подходов в отношении всех аспектов землепользования. На уровне городов прилагаются усилия для решения взаимосвязанных проблем загрязнения воздуха, здравоохранения, водных ресурсов и удаления отходов на более комплексной основе, и эти усилия необходимо активизировать.

10. Сделанный в Повестке дня на XXI век упор на укрепление консенсуса и применение таких подходов к устойчивому развитию, которые предполагают более активное участие бенефициаров, оказывают свое влияние на разработку нового поколения проектов в области укрепления потенциала с 1992 года. В большинстве случаев деятельность в целях рационального использования окружающей среды и устойчивого развития сейчас предусматривает целенаправленные меры по проведению оценки соответствующего проекта с точки зрения заинтересованных сторон и бенефициаров. В результате развития тенденций к децентрализации и приватизации необходимость расширения круга участников становится еще более насущной.

11. Например, в Боливии по линии фонда "Потенциал-XXI" обеспечилась поддержка деятельности, связанной с проведением консультаций на уровне общин, а также субрегиональных и региональных совещаний для подготовки национальной конференции по вопросу об осуществлении Повестки дня на XXI век в Боливии, которая состоялась в 1996 году. Активное вовлечение бенефициаров обеспечивалось на Филиппинах, где в соответствующей деятельности принимал участие широкий круг основных заинтересованных групп. В рамках Программы устойчивого развития городов – совместной программы Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) по укреплению управленческого потенциала на местном уровне – была обеспечена мобилизация поддержки со стороны почти 30 многосторонних и двусторонних учреждений на четырех континентах. Демонстрационные программы осуществляются в 20 городах, причем в настоящее время в рамках Программы оказывается помощь в создании сети по обмену практическими знаниями в области экологического планирования и управления в более чем 70 городах мира; при этом как доноры, так и правительства-участники стремятся повысить предъявляемые к предоставляющим услуги организациям "требования" за счет повышения степени транспарентности применяемых критериев оценки результатов их работы. Помимо этого, сейчас также обеспечивается более эффективное информирование общественности по каналам коммерческого радио и телевидения, а также с помощью публикаций и газет.

12. Повестка дня на XXI век стимулирует определение правительствами их новой роли в усилиях по обеспечению устойчивого развития. В настоящее время в большинстве стран национальные и международные неправительственные организации, организации, созданные на базе общин, и частный сектор помогают выполнять функции, которые ранее считались исключительной прерогативой государства. Появляются новые формы управления природопользованием и оказания услуг. Партнерские отношения между правительствами и неправительственными организациями и между правительствами и частным сектором сейчас играют более заметную роль, чему способствует внешняя поддержка со стороны таких программ, как "Потенциал-XXI" и Глобальный экологический фонд. В качестве примера можно привести недавно организованный в Нью-Йорке Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата Организации Объединенных Наций симпозиум "Корпорации, общины и устойчивое развитие" (май 1996 года). На этом симпозиуме, в работе которого приняли участие представители ведущих горнодобывающих компаний, правительств и национальных и международных неправительственных организаций, обсуждались различные вопросы, представляющие интерес для частного сектора, включая вопросы правовой защиты, инвестиционного страхования и создания стимулов для капиталовложений и благоприятных условий для финансирования. Прилагаются также дополнительные усилия в целях

укрепления потенциала групп коренного населения. Важным шагом в этом направлении стало проведенное под эгидой ПРООН исследование "Знания коренных народов: объединение двух направлений научного творчества".

### III. МНОГООБЕЩАЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

13. На протяжении пяти лет после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию наблюдалось быстрое расширение регионального сотрудничества. Оно принимает сегодня разнообразные формы, включая деятельность в рамках международных соглашений, обмен информацией и различные виды технического сотрудничества. О необходимости расширения регионального сотрудничества и стремлении расширить его свидетельствует, например, учреждение Регионального центра по обслуживанию в области обследований, картирования и дистанционного зондирования в восточной и южной частях Африки, Средиземноморской программы технической помощи (СПТП) и ряда программ по обеспечению рационального использования ресурсов речных бассейнов в Латинской Америке.

14. В качестве других примеров можно привести Программу устойчивого развития городов, программу "Африка-2000 год" в области водоснабжения и санитарии, в рамках которой делается упор на общинном управлении предоставлением услуг, и Сеть сотрудничества в области комплексного использования водных ресурсов в целях устойчивого развития в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. В Африке в настоящее время создана африканская сеть экспертов по вопросам оценки экологических последствий и множатся связи между экологическими центрами, созданными как при государственных структурах, так и при университетах. Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) также выделяет средства для компиляции информации о наиболее эффективных методах создания потенциала ("Исследования по вопросу о наиболее эффективных методах создания потенциала") в целях содействия осуществлению рамочной повестки дня ЭКА для Повестки дня на XXI век. Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) и ЮНЕП сотрудничают в осуществлении совместного проекта по укреплению потенциала управления природопользованием в Восточной и Центральной Европе. Кроме того, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), ПРООН и Азиатский банк развития совместно осуществляют Региональную программу действий по обеспечению экологически рационального и устойчивого развития в азиатско-тихоокеанском регионе на 1996-2000 годы. Такое более широкое признание необходимости совместной деятельности на международном уровне должно способствовать созданию потенциала для решения таких взаимосвязанных глобальных проблем, как изменение климата, опустынивание и разрушение озонового слоя.

15. В период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в развивающихся странах и странах с переходной экономикой быстро увеличивались потребности в финансовой и технической помощи в осуществлении проектов и мероприятий, связанных с окружающей средой и развитием и целями Повестки дня на XXI век. Поэтому значительно возрос общий объем предоставляемых в этой связи услуг в области технического сотрудничества и консультационных услуг.

16. Таким образом, помощь, оказываемая оперативными и финансирующими организациями для удовлетворения этих потребностей, приобрела на страновом уровне более целенаправленный характер. При этом считается, что основную ответственность за достижение конкретных результатов несут сами страны. Например, более широко разрабатываются и поощряются инициативы, связанные с наиболее эффективными методами, и " типовые проекты " в области устойчивого развития. Критерии, используемые при отборе этих проектов, включают

а) удовлетворение реальных потребностей страны; б) демонстрацию значительной экономической,

социальной или экологической отдачи для конечного пользователя; с) проявление правительством своей приверженности и наличие инфраструктуры, необходимой для успешного и устойчивого осуществления проектов.

17. Все больше данных свидетельствуют о том, что многие страны стали применять гораздо более системный и стратегический подход к созданию потенциала. В прошлом как доноры, так и правительства-партнеры считали, что создание потенциала станет неизбежным результатом либо технической помощи или подготовки кадров, либо разработки более эффективной политики. Этого не произошло. Опыт в рамках большинства мероприятий по поддержке осуществления Повестки дня на XXI век вновь подтвердил, что участникам необходимо в большей степени сосредоточить свои усилия непосредственно на создании потенциала в качестве, по определению Всемирного фонда природы (ВФП), "стратегической платформы развития". Формируется также более комплексное видение самого процесса создания потенциала, которое включает более общесистемный подход, предусматривающий участие бенефициаров, учет предложения и спроса на более эффективные услуги, использование более действенных стимулов, предоставление информации и участие гражданского общества.

18. В прошлом году Всемирный банк призвал сеть африканских участников разработать более систематический, ориентированный на спрос подход, который он мог бы поддержать. ЭКА, в свою очередь, разработала "Основные направления деятельности по созданию и использованию необходимого потенциала в Африке", которым правительства и негосударственные участники могут следовать при осуществлении своих мероприятий. Эта инициатива позволила организовать программу "Управление процессом развития: укрепление национального потенциала" в Международном центре по подготовке кадров Международной организации труда (МОТ) в Турине, в которой приняло участие 35 страновых групп и 222 участника. Работа над созданием потенциала вышла также за рамки организационного уровня. В контексте программы ЮНЕП/ПРООН по праву окружающей среды оказывается помощь семи африканским странам в создании их юридического потенциала для эффективного управления природопользованием.

19. За последние пять лет были усовершенствованы формы технической помощи доноров. Гораздо большее внимание уделяется теперь вопросам, связанным с созданием или, по меньшей мере, укреплением устойчивого институционального наследия. Сегодня меньший упор делается на использование услуг консультантов-экспатриантов и больший упор – на национальный опыт. Гораздо более пристальное внимание уделяется в настоящее время мобилизации поддержки на национальном уровне и методам национального исполнения, привлечению поддержки со стороны заинтересованных кругов и бенефициаров и сохранению национальной поддержки, что может стимулировать осуществление программ. В рамках экологических проектов теперь делается меньший упор на передачу технических знаний и большее значение придается человеческим, институциональным и социальным аспектам устойчивого развития. Хотя толчком к этим реформам отчасти послужило общее разочарование в сообществе доноров результатами осуществления их программ, они были обусловлены также и опытом реализации Повестки дня на XXI век.

20. Все большее число стран осуществляют Повестку дня на XXI век, проявляя при этом самоотверженность и предусмотрительность. Коста-Рика, например, встала на путь осуществления "бесповоротных мер" по стимулированию устойчивого развития. Филиппины намерены войти в число первых "зеленых тигров" Азии. Большинство осуществляемых мероприятий свидетельствуют о появлении в различных частях мира твердого желания двигаться вперед по пути реализации Повестки дня на XXI век на основе создания потенциала при внешней поддержке или без таковой.

21. Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провел дискуссию по вопросу о том, как в идеале должен проходить процесс разработки экологических стратегий, и совсем недавно расширил сферу действия соответствующих принципов, включив в них разработку стратегий устойчивого развития. КСР подчеркивает, что значимость стратегии заключается не только в качестве каких-либо подготавливаемых документов. В действительности, главное значение имеет сам процесс подготовки стратегии. Поэтому необходимо полное участие всех заинтересованных сторон. Процесс разработки стратегии не является ни статичным, ни линейным. Он предусматривает выдвижение предложений и идей, которые постоянно опробываются на практике, и результаты такой проверки используются в свою очередь для корректировки стратегии. Центральное место в стратегии, следовательно, занимает сам процесс, а какие-либо подготавливаемые документы служат в качестве инструментов или информационных материалов. Такой подход резко отличается от традиционного метода планирования, в соответствии с которым специалисты работают над подготовкой планового документа, который затем служит в качестве среднесрочной или постоянной основы для деятельности.

22. При оказании странам помощи по линии фонда "Потенциал-XXI" в создании их национальных механизмов устойчивого развития применялись похожие принципы. В программах фонда "Потенциал-XXI" интеграция, участие и предоставление информации были признаны в качестве ключевых компонентов стратегий Повестки дня на XXI век. Интеграция секторов обеспечивает подлинно многосекторальное планирование. Благодаря участию обеспечивается самое высокое качество разрабатываемой стратегии и ее поддержка теми, кто будет ее осуществлять. Доступ к информации позволяет странам разрабатывать эффективные стратегии. Спустя три года после начала осуществления деятельности в контексте фонда "Потенциал-XXI" нет единого определения того, что, в сущности, представляет собой стратегия устойчивого развития. Некоторые страны (Китай, Филиппины, Боливия) подготовили национальные повестки дня на XXI век. Другие страны (например, Малави, Непал, Гамбия) разработали на основе существующих национальных экологических планов широкие программы по решению задач, поставленных в Повестке дня на XXI век. Они пытаются определить надлежащее место окружающей среды в рамках процесса развития. Все страны – участники фонда "Потенциал-XXI" положили в основу своей деятельности существующие планы, стратегии, конвенции и т.д., и все они рассматривают заключительную стратегию в качестве одного из координационных инструментов, служащих для постановки целей. В любом случае центральное место в такой деятельности занимает процесс подготовки стратегии.

23. На май 1996 года общий объем взносов в фонд "Потенциал-XXI" составлял около 57,0 млн. долл. США. За период с 1993 года по линии этого фонда была оказана помощь в финансировании программ и проектов более чем в 40 странах. Фонд сформулировал стратегию мониторинга и представления докладов, которая была опубликована и широко распространена, и предоставляет информацию и распространяет опыт в отношении создания потенциала для устойчивого развития путем публикации соответствующих материалов, организации семинаров и использования сети "World Wide Web".

24. Достигнут прогресс в создании ряда оперативных инструментов для оказания помощи правительствам и другим негосударственным участникам. В качестве примера можно привести осуществляемый под эгидой ВФП процесс создания природоохранного потенциала (СПП), в ходе которого в программу в качестве ее неотъемлемого компонента планируется включить "картографирование", т.е. всеобъемлющую оценку потребностей в потенциале. ФАО и ЮНЕП разработали новые методы планирования землепользования, которые в настоящее время распространяются путем проведения серии семинаров. Растущее число разнообразных прикладных инструментов управления этим процессом появляется в ходе осуществления таких программ, как

Программа устойчивого развития городов. Комитет по экологической политике (ЕЭК) подготовил обзоры экологической деятельности по странам (например, по Польше, Болгарии и Беларуси), в рамках которых рассматриваются все уровни создания потенциала, включая национальные планы и политику, законодательство, соблюдение норм и мониторинг. Кроме того, большинство стран начинают вводить в действие или разрабатывать информационные системы для содействия управлению природопользованием.

25. Одним из основных факторов, который скорее всего изменит характер деятельности по созданию потенциала в предстоящие годы, является глобальная революция в области передачи информации и управления ею. Действительно, ее последствия стали ощущаться в таких аспектах, которые и не предполагались в Повестке дня на XXI век. Функционирующая под руководством ПРООН Программа создания сети по обеспечению устойчивого развития (ПСУР), которая сегодня связывает между собой почти 30 стран, расположенных в различных районах мира, способна охватить к концу 1997 года 65 стран. Свободный обмен информацией и данными о наиболее эффективных методах через такие глобальные электронные сети, как "Интернет", способствует укреплению национального и регионального сотрудничества, например в управлении ресурсами речных бассейнов. ПРООН на своей странице в сети "Web" демонстрирует теперь модели и основные методы создания потенциала, например "CAPBUILD".

26. Сегодня более доступной стала информация о методах подготовки преподавателей и компьютерного обучения по вопросам управления природопользованием, и доступ к технической информации через компьютерные сети скорее всего изменит нынешние системы оказания обычной технической помощи, которые были столь дорогостоящими в 80-е и 90-е годы. В настоящее время осуществляется ряд мероприятий по охвату компьютерными сетями таких еще отстающих в этой области частей развивающегося мира, как Африка, Центральная Америка и Южная Азия. Например, в рамках Сети по окружающей среде и устойчивому развитию в Африке (НЕСДА) была разработана программа для оказания африканским странам помощи в получении доступа к "Интернету", причем пять стран подключились к этой сети в последние несколько месяцев и еще пять стран планируется подключить до конца 1996 года.

27. Другим примером революции в области коммуникации является авиадиспетчерский контроль. Под руководством Международной организации гражданской авиации (ИКАО) быстрыми темпами преобразуется нынешняя глобальная система связи, навигации, наблюдения/управления воздушным движением (СНН/УВД). Предполагается, что помощь в создании потенциала, оказываемая на субрегиональном и региональном уровнях, позволит повысить эффективность операций, а также умножить экологические преимущества.

#### IV. НЕОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ

28. Упомянутые выше обнадеживающие тенденции, очевидно, представляют собой лишь часть более широкой картины положения дел в области создания потенциала, сложившейся за период после Рио-де-Жанейрской конференции. По-прежнему неоспорим тот факт, что решения тех технических проблем, которые связаны с устойчивым развитием, большей частью хорошо известны. Не хватает лишь развитых социальных и институциональных структур, необходимых для удовлетворения предъявляемых к политике, нормативной базе и услугам требований, которые возникают в результате быстрого роста численности населения и усложнения и изменения технологии, и их нехватка непосредственно связана с проблемой обеспечения рационального управления и ее последствиями для процесса создания потенциала и разработки стандартов эффективности для целей устойчивого развития.

29. Как указывается в настоящем докладе, на данный момент прогресс был достигнут главным образом в областях разработки стратегии, расширения круга участников и обмена информацией, однако многие знакомые проблемы, связанные с осуществлением стратегий, до сих пор не решены. Фактическое применение комплексного подхода к обеспечению устойчивого развития на местном уровне представляет собой постепенный и лишь формирующийся процесс. Интеграция вопросов окружающей среды и развития не всегда происходит гладко на практике, и этот процесс протекает медленно. По-прежнему существует вероятность того, что будет разрабатываться избыточное число стратегий, планов, вариантов политики и технических моделей и в то же время не будет хватать квалифицированных кадров, ресурсов, институциональных структур и общественного спроса, необходимых для их осуществления.

30. Многие страны не обладают надлежащими структурами и потенциалом для выполнения многих технических функций, связанных с управлением природопользованием, например мониторингом природных ресурсов, оценкой экологических последствий, борьбой с загрязнением и другими более техническими видами деятельности. Это, в свою очередь, требует укрепления министерств и учреждений, например, занимающихся вопросами сельского и лесного хозяйства, изменения программ профессиональной подготовки, создания новых институтов, реформы системы оплаты в гражданской службе и изменения законов и механизмов регулирования. Хотя в этих областях был достигнут некоторый прогресс, например создание Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) в сотрудничестве с ЮНЕП восьми национальных центров более чистого производства (см. доклад Генерального секретаря по главе 34 (E/CN.17/1996/2/Add.24), на этом уровне существуют крупные пробелы в том, что касается потенциала. Работа над созданием надлежащих технических, научных и институциональных структур представляет собой долгосрочную задачу во многих странах.

31. В более долгосрочной перспективе странам необходимо будет научиться осваивать и институционализировать новые функции и новые стандарты эффективности деятельности в области устойчивого развития. Создание потенциала в этом контексте скорее всего повлечет за собой более глубокие организационные, социальные и даже политические реформы. Ключевое значение будут иметь два фактора: во-первых, повышение роли не связанных с органами государственного управления групп, таких, как неправительственные организации и частный сектор; и, во-вторых, переход к применению в большей степени межотраслевого подхода к разработке и проведению мероприятий в области устойчивого развития. Как и ожидалось, осуществить этот переход оказывается чрезвычайно трудно ввиду укоренившихся моделей поведения среди правительств, доноров, профессиональных групп и других участников. Наконец, необходимо обеспечить, чтобы механизмы финансирования более эффективно реагировали на изменяющийся характер деятельности по созданию потенциала и чтобы при разработке таких механизмов делался меньший упор на метод "старт-стоп", который ассоциируется с финансированием обычных проектов.

32. Следует изучить пути и средства мобилизации имеющихся на местах финансовых ресурсов, в том числе ресурсов частного сектора. Одним из путей мобилизации таких ресурсов является укрепление партнерских связей между государственным и частным секторами. Секторальные учреждения должны привлекать экономические и финансовые органы стран к проводимому ими диалогу по вопросам мобилизации финансовых средств.

## V. ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПРИОРИТЕТЫ

33. Как представляется, в настоящее время имеется более чем достаточно данных, свидетельствующих о том, что донорская и ориентированная на предложение техническая помощь не приносит сколько-нибудь устойчивой отдачи. Необходимо ускорить переход к таким структурам

программ, которые имеют гибкий характер, ориентированы на усвоение практического опыта и опираются на национальные ресурсы, приверженность и энергичное участие. Доноры по-прежнему имеют слишком мало штатных сотрудников, специализирующихся на составлении программ по созданию институциональных структур и потенциала. Все участники, в том числе доноры, должны более систематически нацеливать свои усилия на решение трудных задач, неразрывно связанных с программами создания потенциала, с тем чтобы укрепить достигнутый на данный момент прогресс.

34. Необходимо уделять особое внимание оперативным вопросам и установлению связи между более широкими стратегическими аспектами создания потенциала и их оперативными последствиями. Во многих странах растет интерес к получению быстрого доступа к наиболее эффективным оперативным методам создания потенциала. Доноры могут многое сделать для удовлетворения этих потребностей в совместном обучении путем мобилизации усилий в целях обобщения и распространения своего собственного опыта. Потребуется дополнительная поддержка в проведении институциональных и профессиональных оценок, компиляции информации о наиболее эффективных методах, оценке потребностей и организации программ подготовки кадров. Одним из вариантов является оказание помощи в создании сетей. Еще один вариант – это поддержка форумов, в работе которых участвуют специалисты–практики. КСР (ОЭСР) организовал в декабре 1996 года в Риме семинар по наиболее эффективным методам создания природоохранного потенциала в контексте устойчивого развития. Подобную инициативу можно осуществить также в более широких масштабах в других областях, а также на региональном уровне.

35. Национальные стратегии устойчивого развития выступают в качестве важного механизма укрепления и сплочения национального потенциала, позволяя увязать все аспекты соответствующей деятельности и объединить усилия всех соответствующих участников. Бреттон-вудским учреждениям – Всемирному банку и Международному валютному фонду (МВФ) – и системе Организации Объединенных Наций следует в контексте деятельности по созданию потенциала совместно работать над формулированием стратегий устойчивого развития и их осуществлением. Необходимо активизировать работу над стратегиями в рамках Межучрежденческой целевой группы по устойчивому развитию (МЦГУР). Поддержка программы ПРООН "Потенциал-XXI" должна дополняться поддержкой как на национальном, так и на региональном уровнях. Желательно, чтобы в дальнейшем совершенствовании и осуществлении этой программы шире участвовали и другие организации системы Организации Объединенных Наций. Программа должна охватывать все элементы устойчивого развития. Усилия по созданию потенциала не должны прекращаться по завершении разработки стратегий устойчивого развития, поскольку реализация таких стратегий требует непрерывной поддержки и заинтересованности на региональном уровне.

36. Ввиду быстрого расширения обязанностей местных органов власти в связи с процессами децентрализации важно подготовить должным образом составленные и удобные в пользовании учебные материалы для местных руководителей. В настоящее время деятельность по созданию потенциала еще в слишком большой степени ориентирована на профессионалов, и слишком мало внимания уделяется местным руководителям, советникам и прочим работникам. Этот пробел является нередко причиной сбоев в информационно–просветительской работе по вопросам, касающимся экологической устойчивости, что в свою очередь серьезно препятствует прогрессу в разработке устойчивой политики и методов развития на местах.

37. В ряде представленных материалов, использовавшихся при подготовке настоящего доклада, высказывалась мысль о том, что практическим работникам на местах следует приложить определенные усилия для обзора хода осуществления Повестки дня на XXI век через пять лет после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. В некоторых случаях подобные обзоры достигнутых результатов уже осуществляются. Например, Совет Земли в сотрудничестве с рядом сетей африканских неправительственных организаций

планирует провести серию из трех семинаров совместно с сетями африканских неправительственных организаций, в том числе с НЕСДА. Ввиду важнейшего значения деятельности по созданию потенциала ей также должно уделяться определенное внимание на подобных форумах.

#### Примечания

<sup>1</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, том I, Резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

-----