



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.7
21 January 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Пятая сессия

7-25 апреля 1997 года

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

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе
принятия решений*

(Глава 8 Повестки дня на XXI век)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1	4
I. ВЫБОР ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ	2	4
II. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ДОСТИГНУТЫХ УСПЕХАХ И ИХ АНАЛИЗ	3 - 13	4

* Настоящий доклад был подготовлен Департаментом по координации политики и устойчивому развитию (ДКПУР) в качестве координатора деятельности по осуществлению главы 8 Повестки дня на XXI век в соответствии с договоренностями, достигнутыми Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию (МКУР). Доклад подготовлен по итогам консультаций и обмена информацией между учреждениями Организации Объединенных Наций, международными и национальными организациями, заинтересованными правительственными учреждениями и рядом других учреждений, отдельных лиц и представителей основных групп.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
А. Национальные стратегии	4 - 7	4
В. Местные повестки дня на XXI век	8 - 9	6
С. Национальные советы	10 - 13	7
III. МНОГООБЕЩАЮЩИЕ ПЕРЕМЕНЫ	14 - 35	9
А. Региональные инициативы, связанные с Повесткой дня на XXI век	14	9
В. Использование механизмов принятия решений и формирования политики в целях устойчивого развития	15 - 28	9
1. Оценка экологического воздействия	16 - 18	10
2. Показатели устойчивого развития	19 - 20	11
3. Системы рационального природопользования	21	11
4. Комплексные меры по предупреждению загрязнения и борьбе с ним	22 - 23	11
5. Регистры выброса и переноса загрязняющих веществ 24		12
6. Другие политические механизмы	25 - 28	12
С. Комплексный экологический и экономический учет	29 - 35	13
IV. НЕОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ	36 - 39	15
А. Стратегии устойчивого развития	36 - 37	15
В. Комплексный экологический и экономический учет на национальном уровне	38 - 39	16
V. НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ	40 - 42	16
А. Национальные стратегии	40 - 41	16
В. Стратегическая экологическая оценка	42	17

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
ВСТАВКИ	
1. Венгрия	5
2. Местные инициативы, касающиеся Повестки дня на XXI век	6
3. Национальные советы устойчивого развития	8
4. Камерун	9
5. Повестка дня на XXI век для региона Балтийского моря и Средиземноморского региона	10
6. Колумбия и Филиппины	13

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе содержится обзор прогресса, достигнутого в осуществлении целей, поставленных в главе 8 Повестки дня на XXI век (Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений)¹, с учетом решений, принятых по данному вопросу Комиссией по устойчивому развитию в 1995 и 1996 годах на ее третьей и четвертой сессиях.

I. ВЫБОР ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ

2. Общая цель, поставленная в главе 8 Повестки дня на XXI век, состоит в обеспечении учета социально-экономических и экологических факторов в процессе принятия решений на основе широкого участия общественности. В данном документе анализируются три из четырех ключевых целей, поставленных в этой главе. Еще одна цель, связанная с экономическими механизмами, рассматривается в главах 4 и 33. Первая цель заключается в разработке комплексных и основанных на участии населения стратегий устойчивого развития на национальном уровне. В этой области прогресс, достигнутый после Конференции в Рио-де-Жанейро, был неоднозначен, и необходимы дальнейшие меры для реализации их потенциала в полном объеме. Вторая цель состоит в разработке и применении конкретных механизмов и инструментов формирования политики, способствующих учету вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений, включая оценку и показатели экологического воздействия. Третья цель состоит в разработке и применении систем комплексного учета экологических и экономических факторов; в достижении этой цели достигнут определенный прогресс на международном уровне, однако многое еще предстоит сделать на национальном уровне.

II. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ДОСТИГНУТЫХ УСПЕХАХ И ИХ АНАЛИЗ

3. Самые разные страны – от Китая и Свазиленда до Канады – подготовили национальные стратегии устойчивого развития (НСУР), национальные стратегии защиты окружающей среды или планы действий в природоохранной области. В некоторых странах эти мероприятия проводились при содействии Всемирного банка, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирного союза охраны природы (МСОП) и ряда двусторонних доноров. Более 40 стран Африки располагают тем или иным координационным механизмом для подготовки таких планов. Экологические факторы учитывались также на уровне макроэкономических стратегий. Коста-Рика и Гамбия использовали в процессе принятия решений методы "экологического учета", а Китай, Малави и Объединенная Республика Танзания поддержали усилия своих планирующих органов по учету принципов устойчивого развития в рамках их общих усилий в области планирования, включая подготовку национальных повесток дня на XXI век.

A. Национальные стратегии

4. К моменту завершения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году уже использовались различные модели планирования и разработки политики. Они включали в себя традиционные планы национального развития, национальные стратегии охраны окружающей среды (НСООС), национальные планы природоохранных мероприятий (НППМ) (см. вставку 1), "зеленые планы" и стратегии охраны окружающей среды на уровне провинции и штата. В Повестке дня на XXI век (пункт 8.7) была представлена концепция национальных стратегий устойчивого развития (НСУР), которые должны "разрабатываться на основе различных секторальных, экономических, социальных и экологических политики и планов, которые реализуются в стране". Идея состоит в унификации и учете

экономических, социальных и экологических факторов при принятии решений посредством привлечения к процессу разработки и осуществления стратегий правительственных ведомств и лиц, ответственных за принятие решений, представляющих ключевые ведомства в области финансов, планирования, окружающей среды, охраны здоровья и пр., а также таких секторов гражданского общества (представителей основных групп), которые заинтересованы в результатах политики.

Вставка 1. Венгрия

В Венгрии в феврале 1996 года после широкого обсуждения на уровне неправительственных организаций был принят первый проект национальной программы природоохранных мероприятий (НППМ). Окончательный вариант был представлен парламенту и одобрен им в сентябре 1996 года. В программе отражены все основные рекомендации Повестки дня на XXI век. Особое внимание уделено устойчивому развитию, реформам политики, созданию потенциала, инвестициям в природоохранную деятельность в приоритетных областях и участию общественности. В 1996 году в качестве дополнения к НППМ был разработан национальный план действий по охране окружающей среды.

5. В Повестке дня на XXI век отсутствует какая-либо жесткая структура НСУР, вследствие чего многие существующие процессы планирования и формирования политики в области окружающей среды и развития были отнесены к этому разделу, причем к экологическим факторам, в частности определенным на основе существующих планов развития или существующих планов природоохранной деятельности, в некоторых случаях были причислены более широкие соображения экономического и социального развития. Хотя какой-либо единой модели национальных стратегий и планов нет, они отличаются некоторыми общими элементами, такими, как выявление приоритетных экологических проблем и проблем развития, определение приоритетных мероприятий и планирование последующих мер, нацеленных на обеспечение эффективного осуществления.

6. Некоторые страны разработали секторальные и тематические стратегии, отражающие более широкую проблематику устойчивого развития. Некоторые из них были облечены в форму традиционных секторальных генеральных планов, которые зачастую подготавливались в качестве элемента пятилетних планов развития в целях координации и участия доноров в конкретном секторе. Другие примеры секторальных/тематических стратегий включают в себя национальные планы действий по борьбе с опустыниванием, национальные планы действий в области тропического лесоводства и стратегии рационального использования прибрежных зон. Во многих таких случаях секторальная политика является одним из механизмов выполнения требований, обусловленных международными обязательствами.

7. Национальные стратегии устойчивого развития осуществлялись наиболее эффективно в тех случаях, когда они не ограничивались предоставлением консультационных услуг небольшой группе определенных должностных лиц, а обеспечивали участие в процессе формулирования и осуществления неправительственных организаций и широкой общественности. Участие широкой общественности часто обеспечивается путем вовлечения различных влиятельных групп в процесс принятия решений, особенно в рамках национальных советов устойчивого развития или организаций с эквивалентными функциями. Важное значение имеет информирование общественности, и ключевую роль в этой области могут играть неправительственные организации.

В. Местные повестки дня на XXI век**Вставка 2. Местные инициативы, касающиеся
Повестки дня на XXI век**

Одним из двух городов в Перу, разработавших местные варианты Повестки дня на XXI век по линии Межучрежденческого комитета по выработке консенсуса, является Кахамарка.

Нонгкай, Таиланд, является одним из семи муниципалитетов, участвующих в проекте руководящих принципов по рациональному использованию окружающей среды городов. В 1994 году в этом городе началось осуществление проекта местного партнерства в целях общинного планирования землепользования, включающего в себя начало процесса подготовки местных планов землепользования.

8. Наибольшей эффективности стратегий и планов удалось добиться на уровне городов и муниципалитетов, где местные инициативы, касающиеся Повестки дня на XXI век, были весьма многочисленными (см. вставку 2). Эти инициативы скорее явили собой отражение беспокойности и понимания со стороны общественности на низовом уровне, чем стали результатом организованных на более высоких уровнях мероприятий по планированию. В ряде случаев местные власти проявляли нежелание увязывать свои усилия с национальными планами действий, опасаясь, что в таком случае программа будет навязана им вышестоящими органами и не будет учитывать потребности, существующие на местах. За последние четыре года осуществления этих инициатив сообщалось о широком спектре успешных мероприятий. В ходе третьей сессии Комиссии по устойчивому развитию местные власти представили 14 конкретных исследований инициатив, связанных с местной повесткой дня на XXI век, на материале самых разных стран мира. Кроме того, широкомасштабное обследование инициатив, связанных с местными повестками дня на XXI век, проведенное Международным советом местных экологических инициатив (МСМЭИ) в сотрудничестве с Департаментом по координации политики и устойчивому развитию Секретариата Организации Объединенных Наций, позволило установить, что более 1500 местных администраций из 49 стран осуществляют планы действий в рамках местных повесток дня на XXI век на основе процессов официального планирования в партнерстве с добровольцами и частным сектором в своих общинах. Инициативы, связанные с местными повестками дня на XXI, включают общинные процессы консультаций, формулирование и осуществление местных стратегий, разработку местных показателей устойчивости, новые местные системы рационального природопользования, конкретные проекты, предусматривающие участие общественности, и т.д. В 1996 году МСМЭИ, Международный научно-исследовательский центр развития (МНИЦР) и Программа Организации Объединенных Наций в области окружающей среды (ЮНЕП) подготовили и издали "Local Agenda 21 Planning Guide" (Руководство по планированию в рамках местной повестки дня на XXI век), которое уже используется рядом муниципалитетов для планирования на местном уровне.

9. Кроме того, Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) в рамках подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) разработал в сотрудничестве с другими партнерами объемную базу данных "наилучших методов", связанных с устойчивым развитием на местном уровне, с которой в

настоящее время можно ознакомиться через сеть "Интернет". С точки зрения непосредственного воздействия стратегии и планы на местном уровне оказались более эффективными, чем многие национальные стратегии и планы.

С. Национальные советы

10. Значительное количество стран (150) создали национальные комиссии или координационные механизмы, предназначенные для разработки комплексного подхода к устойчивому развитию и подключения широкого спектра секторов гражданского общества к процессу разработки повестки дня и формулирования стратегии. Это в первую очередь касается развивающихся стран и стран с переходной экономикой, имеющих традиции национального планирования. Хотя некоторые из таких институтов существовали до 1992 года, более 90 процентов были созданы в порядке отклика на Конференцию в Рио-де-Жанейро. В других случаях давно существовавшие органы, включая министерства по охране окружающей среды традиционного типа, были реформированы в целях обеспечения соответствия их деятельности содержанию Повестки дня на XXI век.

11. Многие советы являются государственными органами или органами, тесно связанными с правительством (см. вставку 3). Важной задачей почти всех этих органов является координация деятельности, связанной с окружающей средой и развитием, в большинстве случаев на различных уровнях (национальный, местный). Примерно половина советов руководят разработкой политики или национальных стратегий устойчивого развития; часть из них непосредственно отвечает за осуществление и выполнение национальных стратегий устойчивого развития.

12. Почти во всех странах как минимум одно министерство входит в состав совета по устойчивому развитию или имеет в своей структуре департамент, отвечающий за координацию устойчивого развития на правительственном уровне (см. вставку 4). Почти все вновь созданные советы действуют при участии общественности, академических кругов или частного сектора, а также других неправительственных институтов.

Вставка 3. Национальные советы устойчивого развития

Типичный состав

- a) Только государственные министерства и ведомства (многосекторальные, секторальные)
- b) Полугосударственные/включающие в состав своих руководящих органов несколько организаций
- c) Основные группы, особенно неправительственные организации

Типичные функции

- a) Принятие решений
- b) Формулирование политики
- c) Осуществление и обеспечение выполнения политики
- d) Анализ и оценка политики
- e) Координационный центр для согласования деятельности на различных уровнях
- f) Консультационное обслуживание
- g) Сбор информации и данных, распространение
- h) Представление отчетности Комиссии по устойчивому развитию и/или правительствам
- i) Мобилизация ресурсов и средств
- j) Форум для обсуждений и консультаций

13. Различные международные организации, например ЮНЕП, Всемирный банк, ПРООН, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация американских государств (ОАГ), различные банки развития и неправительственные организации, оказывают странам помощь в оценке состояния окружающей среды, создании национального потенциала в целях формирования национальных стратегий устойчивого развития и поощрении налаживания связей между странами, относящимися к одному региону. В этих мероприятиях по поддержке участвуют национальные советники и консультанты по вопросам устойчивого развития, в настоящее время назначенные ПРООН в свыше 40 стран мира.

Вставка 4. Камерун

После Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию было создано министерство окружающей среды и лесного хозяйства, основная задача которого – разработать соответствующую природоохранную политику и стратегии. На уровне канцелярии премьер-министра была учреждена Национальная комиссия по вопросам устойчивого развития, в которую должны войти представители министерств, неправительственных организаций и деловых кругов. Координационное подразделение в структуре министерства окружающей среды и лесного хозяйства отвечает за координацию осуществления национального плана рационального природопользования. На местном уровне по одному техническому региональному комитету (ТРК) в каждой провинции в сотрудничестве с координационным подразделением отвечают за общую координацию секторальных мероприятий. ТРК в своей деятельности обеспечивают максимально широкое участие, в том числе представителей различных министерств, НПО и низовых организаций.

III. МНОГООБЕЩАЮЩИЕ ПЕРЕМЕНЫ

A. Региональные инициативы, связанные с Повесткой дня на XXI век

14. За последние два года увеличилось количество региональных инициатив, предпринимаемых в целях разработки региональных стратегий устойчивого развития и планов действий и создания механизмов регионального сотрудничества при осуществлении таких инициатив (см. вставку 5). Эти инициативы часто являются результатом встреч на высшем уровне или совещаний министров. Такие инициативы нацелены на перевод глобальных вопросов в региональную плоскость, обеспечение форума для регионального сотрудничества и стимулирование налаживания деловых связей между различными национальными и местными участниками. Еще одной их особенностью является участие не относящихся к государственному сектору сторон, таких, как местные власти и неправительственные организации.

B. Использование механизмов принятия решений и формирования политики в целях устойчивого развития

15. Одним из направлений деятельности, где удалось добиться многообещающих перемен, является все более широкое использование правительствами, частным сектором и другими влиятельными группами комплексных механизмов принятия решений. Речь идет об экономических и политических рычагах, поддерживающих процесс учета вопросов окружающей среды и развития при принятии решений. Хотя эти механизмы сами по себе не являются стратегией, они реально помогают лицам, ответственным за принятие решений, обеспечивать и оценивать прогресс в достижении целей и задач устойчивого развития. В числе механизмов принятия решений, которые разрабатывались и использовались наиболее часто, были следующие.

**Вставка 5. Повестка дня на XXI век для региона
Балтийского моря и Средиземноморского
региона**

Региональная повестка дня на XXI век для региона Балтийского моря в настоящее время разрабатывается и будет подготовлена к весне 1998 года. В ее основу будет положена принятая ранее Программа природоохранных мероприятий, координацию которой осуществляла Хельсинкская комиссия. Этот план действий будет осуществляться различными секторами государств-членов на основе согласованного распределения обязанностей.

Средиземноморская комиссия по устойчивому развитию

Комиссия была учреждена в 1996 году в целях а) определения, оценки и анализа важных экономических, экологических и социальных проблем региона, отраженных в Повестке дня на XXI век, и вынесения рекомендаций договаривающимся сторонам; и б) укрепления регионального сотрудничества и рационализации межправительственной структуры принятия решений в Средиземноморском бассейне в целях учета вопросов окружающей среды и развития.

1. Оценка экологического воздействия

16. Оценка экологического воздействия (ОЭВ) первоначально использовалась как средство обеспечения надлежащего анализа экологического воздействия проектов и программ на этапах планирования и осуществления. Этот метод все шире используется в качестве постоянного механизма принятия решений, обеспечивающего учет биофизических и социально-экономических аспектов при разработке планов и политики в области развития. Он применяется широким спектром международных организаций, финансовых учреждений, государственных учреждений и неправительственных организаций. Несомненно, он является одним из наиболее широко распространенных методов принятия решений по вопросам устойчивого развития.

17. За время, прошедшее после того, как ОЭВ была впервые внедрена на национальном уровне более 25 лет тому назад, свыше 70 процентов стран приняли законы и правила, предусматривающие ОЭВ. Кроме того, обязательные или неофициальные процедуры оценки воздействия мероприятий правительства были разработаны во многих странах. Тем не менее, как отмечено в главе 6 Повестки дня на XXI век, необходимо приложить больше усилий для обеспечения учета в рамках общей оценки экологического воздействия аспектов охраны здоровья.

18. За последние пять лет в некоторых развитых странах определенное внимание стало уделяться стратегической экологической оценке (СЭО), являющейся новым методом оценки воздействия. По сравнению с ОЭВ, которая ориентирована главным образом на проекты, СЭО предусматривает определение совокупных последствий стратегий, правительственных программ и планов, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды, экономики и социального развития².

2. Показатели устойчивого развития

19. Все более широкое использование этих показателей отражает признание того, что они являются важным методом принятия решений, углубления понимания и отслеживания тенденций и

оценки эффективности политики и мероприятий. Многие правительства, неправительственные организации и международные организации внесли существенный вклад в разработку показателей устойчивого развития. Со своей стороны, Комиссия по устойчивому развитию выступила инициатором глобального процесса использования этих инициатив и накопленного в ходе их осуществления коллективного опыта и знаний в целях достижения консенсуса в отношении технической целесообразности, сопоставимости и политической приемлемости показателей.

20. Комиссия по устойчивому развитию одобрила программу работы и призвала организации системы Организации Объединенных Наций при поддержке других межправительственных и неправительственных организаций в координации с Департаментом по координации программ и устойчивому развитию Секретариата Организации Объединенных Наций выполнить эту программу работы. В результате осуществления этой программы и широкого сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами был определен основной набор показателей, после чего началась подготовка методических указаний к каждому из показателей. В октябре 1996 года была издана монография "Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies" ("Показатели устойчивого развития: рамки и методологии")³, которая стала важной вехой на пути к созданию национальных программ, связанных с показателями.

3. Системы рационального природопользования

21. Серия 14000 Международной организации по стандартизации (МОС), о которой подробно сообщается в связи с главой 34, механизм рационального природопользования и проверки состояния окружающей среды Европейского союза (ЕМАС) и ряд национальных стандартов систем рационального природопользования (СРП) способствовали более широкому принятию систем рационального природопользования деловыми кругами в развитых и развивающихся странах. Кроме того, многие правительства работают над созданием законодательства или национальных СРП, которые весьма сходны со стандартами МОС 14000 и ЕМАС, в целях облегчения соблюдения правил и международных требований сертификации стандартов.

4. Комплексные меры по предупреждению загрязнения и борьбе с ним

22. Комплексные меры по предупреждению загрязнения и борьбе с ним (КПЗБ) предусматривают комплексное рациональное природопользование одновременно во всех компонентах окружающей среды. Посредством оценки совокупных выбросов того или иного предприятия обеспечивается предупреждение переноса загрязнения из одного (строго контролируемого компонента) в другой (неконтролируемый или менее контролируемый) компонент. Применение КМЗБ обеспечивается, в частности, посредством использования комплексных разрешений и наблюдения за продукцией на всех этапах ее "жизненного цикла".

23. Хотя лишь немногие страны внедрили КПЗБ в полном объеме, большинство стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) включили элементы комплексного предупреждения загрязнения и борьбы с ним в свои национальные стратегии и законодательство. Успешное внедрение методов КПЗБ на национальном уровне может обеспечиваться с помощью регулирования и институциональных изменений, устраняющих необходимость в подходе, нацеленном на конкретные компоненты.

5. Регистры выброса и переноса загрязняющих веществ

24. Регистры выброса и переноса загрязняющих веществ (РВПЗВ) разрабатываются или уже используются в большинстве стран ОЭСР, а также в некоторых странах, не являющихся членами ОЭСР, например, в Южной Африке и Египте. РВПЗВ представляет собой каталог или регистр

потенциально вредных видов выброса или переноса загрязняющих веществ в окружающую среду из целого спектра источников, включающий в себя информацию об отходах, перевозимых на объекты, предназначенные для их обработки и удаления. РВПЗВ может служить важным элементом общей экологической политики правительства, поскольку в нем содержится информация, которую трудно найти в других источниках, вследствие чего обеспечивается стимулирование предприятий к уменьшению уровней загрязнения и привлечение широкой общественности в целях поддержки государственных природоохранных стратегий.

6. Другие политические механизмы

25. Экономические механизмы, о которых идет речь в сообщениях, представляемых по главам 4 и 33, также все шире используются в качестве комплексных политических стимулов лицами, ответственными за принятие решений, на национальном уровне в различных странах. Усилия, нацеленные на создание надлежащих условий, побуждающих коммерческие предприятия и отдельных лиц к учету экологических факторов в процессе принятия решений, уже способствуют отходу правительств от традиционных командно-административных подходов и принятию ими экономических механизмов и других стратегий, сочетающих рыночные механизмы и непосредственное регулирование в "партнерстве" с частным сектором.

26. Эти механизмы включают в себя природоохранные налоги и сборы (например, принятые во многих странах ОЭСР), природоохранные субсидии и "зеленые" фонды. Ширится понимание целесообразности применения разрешений, которые можно продавать другим предприятиям, примером чему служит программа рационального использования водных ресурсов в Чили и программа контроля за атмосферными выбросами в Соединенных Штатах Америки. Кроме того, в промышленно развитых и развивающихся странах всех регионов обращается внимание на такую форму, как взимание залога, гарантирующего выполнение предприятиями природоохранных обязательств.

27. Добровольные соглашения, о которых сообщается в связи с главой 4, являются предметом переговоров между промышленностью и правительством в нескольких развитых странах в качестве мер, дополняющих, но не заменяющих природоохранное регулирование. Эти соглашения включают в себя обязательства в отношении надлежащей деятельности и соблюдения сроков со стороны промышленных предприятий, что призвано обеспечить достижение целей в области охраны окружающей среды и предупреждение загрязнения.

28. Совместное осуществление характеризуется возможностями повышения эффективности с точки зрения расходов мер, принимаемых в целях борьбы с трансграничным загрязнением. Без ущерба для обязательства соблюдать стандарты в стране-"доноре" оно предоставляет странам-получателям столь необходимые капиталовложения в экологически безопасную инфраструктуру и передачу экологически безопасных технологий (см. доклад Генерального секретаря по главе 34 Повестки дня на XXI век (E/CN.17/1997/2/Add.24). Под эгидой Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁴ осуществляется экспериментальный проект, связанный с мероприятиями, осуществляемыми на совместной основе (см. доклад Генерального секретаря по главе 9 Повестки дня на XXI век (E/CN.17/1997/2/Add.8).

С. Комплексный экологический и экономический учет

29. В условиях отсутствия международного консенсуса в отношении методов учета экологических активов и издержек и выгод, связанных с их использованием, в рамках принятой на международном уровне системы национальных счетов (СНС) Статистический отдел Организации

Объединенных Наций (СОООН) разработал систему комплексного экологического и экономического учета (КЭЭУ) в качестве дополнения к СНС 1993 года⁵.

30. Значительные усилия прилагаются на международном уровне в целях содействия внедрению экономического и экологического учета и разработке методологии в этой области. В настоящее время работа ведется в основном в трех главных областях: а) создание вспомогательных счетов, дополняющих системы национальных счетов (СНС); б) создание конкретных счетов национальных ресурсов или экологических счетов; и с) создание экологических счетов на микроуровне.

Вставка 6. Колумбия и Филиппины

Колумбия: В 1992 году был создан межучрежденческий комитет по экологическому учету (МКЭУ), уполномоченный разработать и обосновать методологию и включить ее в систему национальных счетов. При содействии Статистического отдела Организации Объединенных Наций было начато осуществление экспериментального проекта Комплексной системы экономического и экологического учета для Колумбии (КОЛСКЕА), и этот проект осуществляется с 1995 года Национальным административным департаментом статистики (ДАНЕ) в рамках его стратегии консолидации системы национальных счетов.

Филиппины: В 1994 году Национальный статистический координационный совет (НСКС), являющийся учреждением, уполномоченным составлять национальные счета, начал осуществление экспериментального проекта, связанного с системой экологического и экономического учета Организации Объединенных Наций. До настоящего времени проведено составление счетов активов лишь по трем видам ресурсов (рыбные и лесные ресурсы и полезные ископаемые), однако предварительные выводы указывают на то, что значительный объем обработанных и необработанных административных данных можно преобразовать таким образом, чтобы они были полезными для экологического учета.

31. В ходе обсуждений, посвященных макроэкономическому уровню, внимание было сосредоточено на том, как скорректировать СНС для учета экологических активов. Это включает в себя расчет "зеленого" внутреннего валового продукта (ВВП). Достижение международного консенсуса в отношении рамок и точек отсчета для составления "зеленых национальных счетов" является общим новым приоритетом, что обуславливает необходимость облегчить внедрение этой концепции на практическом уровне и начать регулярные публикации. Только несколько стран предприняли попытки в этом направлении, и их опыт значительно отличается друг от друга, поскольку он отражает различия в поставленных целях и методологических подходах.

32. Статистический отдел Организации Объединенных Наций играл весьма активную роль в разработке вспомогательных счетов и предложил систему комплексного экологического и экономического учета (КЭЭУ), которой была посвящена публикация, вышедшая в 1993 году⁶. Несколько промышленно развитых и развивающихся стран в настоящее время экспериментируют с внедрением вспомогательных счетов на основе общего применения рамок КЭЭУ в конкретных национальных условиях (см. вставку 6.) Тем не менее руководство Статистического отдела Организации Объединенных Наций все еще не было в полной мере опробовано на практике.

Другие инициативы включают в себя пособие, которое будет подготовлено Статистическим бюро Европейских сообществ (ЕВРОСТАТ) по просьбе европейских директивных органов, а также предварительные проекты, которые в настоящее время готовит Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

33. С учетом уровня методологий и их сложного характера формулирование четкого и применимого на практике набора руководящих принципов или пособия для применения КЭЭУ считается существенно важной задачей, к выполнению которой призывает все большее количество стран. Оперативное учебное пособие подготавливается, и его публикация силами Статистического отдела Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Найробийской группой ожидается в 1997 году (в Найробийскую группу входят ЮНЕП, Всемирный банк, ЕВРОСТАТ, Центр Организации Объединенных Наций для населенных пунктов (Хабитат), Фонд новой экономики, Всемирный фонд любителей живой природы и отдельные эксперты). Кроме того, существенные усилия по-прежнему необходимы в целях оказания странам помощи в разработке экологических счетов с увязкой с системами национальных счетов.

34. Поскольку экологические данные, связанные с отдельными секторами экономики, могут служить важным материалом для анализа для должностных лиц, занятых управлением ресурсов в соответствующих секторах, интерес к разработке и использованию счетов национальных ресурсов в качестве политического механизма растет и укрепляется. При такой разработке используются разделы вспомогательных счетов, и основная цель заключается в обеспечении учета параметров, отражающих истощение природных ресурсов, при принятии экономических решений.

35. На микроэкономическом уровне международные, а также национальные органы стандартизации проявляют больше настойчивости, стремясь обеспечить учет возможной ответственности за воздействие на окружающую среду и требований, касающихся раскрытия информации о таком воздействии, в рамках ежегодных отчетов о хозяйственной деятельности малых предприятий. Все большее количество компаний в настоящее время учитывают экологические факторы в своих ежегодных финансовых ведомостях и осуществляют инициативы, которые могут приблизить предприятия к достижению целей более чистого производства и экологической эффективности.

IV. НЕОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ

A. Стратегии устойчивого развития

36. В пункте 8.7 Повестки на XXI век содержится рекомендация, в соответствии с которой национальные стратегии устойчивого развития "должны разрабатываться на основе различных секторальных планов, которые реализуются в стране и должны обеспечивать их согласованность", и что опыт, приобретенный в результате проведения традиционных мероприятий по планированию, таких, как национальные стратегии охраны окружающей среды и планы деятельности в области экологии, должен "в полной мере использоваться и включаться в стратегию устойчивого развития, разработанную страной", на основе "самого широкого участия". Хотя вопросы учета, участия и унификации существующих планов являются ключевыми темами при обсуждении стратегии устойчивого развития, реализовать этот подход на практике трудно. Зачастую государственные министерства и лица, ответственные за принятие решений, продолжают действовать в различных и отдельных сферах, придерживаясь традиционных методов отчетности и форм проведения консультаций без участия общественности. Другие препятствия в деле более полного использования стратегий устойчивого развития включают в себя следующие ситуации:

а) правительства, особенно развивающихся стран, перегружены требованиями о разработке различных видов стратегий, планов и механизмов, которые должны удовлетворять потребности международных банков, кредитных учреждений и международных организаций, и не располагают достаточными ресурсами для удовлетворения всех этих требований. Международные организации и банки не всегда четко указывают, какие именно планы и стратегии должны осуществляться на приоритетной основе, и консенсус в отношении приоритетности стратегий устойчивого развития отсутствует;

б) не все учреждения, даже в системе Организации Объединенных Наций, одинаково понимают идею устойчивого развития и проявляют одинаковую приверженность этой идее. Некоторые из них приняли программы экологически устойчивого развития, тогда как другие призывают к устойчивому развитию людских ресурсов или говорят о защите окружающей среды или других видах природоохранных планов. Утверждается, что все они являются равнозначными, однако это приводит к разночтениям в отношении того, что же фактически имеется в виду в конечном счете под термином "устойчивое развитие";

с) противоречивые требования в отношении приоритетов формулируют различные международные конференции, вследствие чего странам не всегда понятно, каким же вопросам следует отдавать приоритет в национальных программах и планах действий;

д) международные соглашения часто достигаются быстрее, чем у стран появляются возможности эффективно выполнять согласованные требования;

е) правительства, особенно развивающихся стран, не располагают финансовыми и кадровыми ресурсами для выполнения различных решений международных конференций, конвенций, соглашений и планов, которые они одобрили или подписали.

37. Командно-административный подход, являющийся результатом давления извне или необходимости удовлетворения условий пополнения кредитов, как правило, приводит к разработке впечатляющих планов экологических мероприятий, однако часто в жертву приносятся участие общественности и концепция национальной ответственности за проекты. Только на основе целенаправленной работы и участия неправительственных организаций, основных групп, должностных лиц государственных органов и ведомств можно обеспечить осуществление планов и проведение последующей деятельности. Неправительственные организации, в частности, расширяют информированность общественности о существующих проблемах и помогают мобилизовать общественную поддержку мероприятий правительства. Национальные стратегии устойчивого развития приносят больше пользы с точки зрения процессов, с которыми они связаны, чем с точки зрения результатов, на которые они нацелены.

В. Комплексный экологический и экономический учет на национальном уровне

38. Прогресс в разработке системы экологического и экономического учета (СЭЭУ) на национальном уровне был относительно медленным, хотя текущие усилия в ряде стран указывают на то, что СЭЭУ могут привлечь к себе более внимания уже в ближайшем будущем. СЭЭУ нацелены на учет экологических вопросов в традиционных системах национальных счетов. Традиционные системы национальных счетов содержат показатели, применяемые для оценки экономической деятельности и тенденций за многие годы, однако упор на учет экологической информации в этом процессе является относительно новым явлением и сопровождается некоторыми противоречиями. Помимо других вопросов, разногласия касаются того, что предпочтительней –

монетарно-экономический учет на основе экономической оценки экологических издержек или преимуществ, или физический экологический учет.

39. В странах ОЭСР достигнут прогресс в области внедрения национальных счетов ресурсов, включая счета водных ресурсов в Испании, в которые включается информация о качестве и количестве водных ресурсов и о расходах на очистку загрязненной воды и мобилизации ресурсов. Счета водных ресурсов во Франции, счета лесных ресурсов в Японии, счета энергетических ресурсов в Норвегии и счета сырой нефти и природных ресурсов в Канаде, Индонезии и Китае ведутся надлежащим образом. Хотя работа в этой области продолжается, прогресс остается ограниченным в связи с отсутствием у стран знаний о своих потенциальных ресурсах или уязвимости и проблемами в области установления прямых зависимостей между конкретными экономическими видами деятельности и определенными экологическими ресурсами.

v. НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

A. Национальные стратегии

40. Существует потребность в дальнейшем уточнении определения, целей и путей осуществления национальных стратегий устойчивого развития и в обеспечении некоторой последовательности в практике, связанной с различными требованиями, которые страны должны удовлетворять в соответствии с планами экологических мероприятий, национальными планами развития и документами о страновых стратегиях. Существует также потребность в уточнении того, каким образом итоговые документы различных международных конференций и формулируемые на них призывы к действиям могут быть учтены в процессе национального планирования и общей деятельности в интересах устойчивого развития. Стратегии, и особенно стратегии устойчивого развития, следует рассматривать как постоянный циклический процесс деятельности и изучения опыта на основе предусматривающего участие подхода, ведущий к совершенствованию стратегий и программ. Основное внимание следует уделять тем аспектам процесса, которые связаны с участием и расширением осведомленности, а не документам, которые являются результатом этого процесса.

41. Доноры финансируют мероприятия в области создания потенциала в целях поддержки процесса подготовки стратегий устойчивого развития, такие, как программа ПРООН "Потенциал XXI" и другие программы, в частности поддерживаемые Международным валютным фондом (МВФ) и ОЭСР. Многие развивающиеся страны нуждаются в постоянной поддержке в области создания потенциала в целях выполнения сформулированных в рамках различных призывов требований, касающихся различных видов планов и стратегий, включая требования, относящиеся к различным международным конвенциям и соглашениям.

B. Стратегическая экологическая оценка

42. Ограниченный практический опыт, связанный со стратегической экологической оценкой (СЭО), следует далее расширять и применять, поскольку СЭО может служить полезным политическим механизмом для многих стран. СЭО, в частности, способствует учету принципов устойчивости и ответственности в процессе принятия экономических решений посредством привлечения внимания к имеющимся экологическим выгодам и издержкам. Она также обеспечивает механизм для участия общественности в обсуждениях, связанных с устойчивостью на стратегическом уровне.

Примечания

¹ 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.

² Environmental Planning Group/International Institute for Environment and Development (IIED) A Directory of Umpact Assessment Guidelines (London, June 1995).

³ United Nations publication, Sales No. E.96.II.A.16.

⁴ A/AC.237/18 (Часть II)/Add.1 и Corr. 1, приложение I.

⁵ Издание Организации Объединенных Наций в продаже под № R.94.XVII.4.

⁶ См. Комплексный экологический и экономический учет: Руководство по национальным счетам, Методологические исследования, № 61 (издание Организации Объединенных Наций в продаже под № R.93.XVII.12).
