



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Конференция министров по окружающей среде и развитию
в азиатско-тихоокеанском регионе, 2000 год

Подготовительное совещание старших должностных лиц
31 августа – 2 сентября 2000 года
Китакюсю, Япония

СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПОЛИТИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

(Пункт 4 предварительной повестки дня)

ПОЛИТИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Цель настоящего документа заключается в том, чтобы проанализировать, насколько проводимая в настоящее время в регионе политика устойчивого развития соответствует целям и задачам и насколько она эффективна, а также изучить пути и средства интеграции мер по уменьшению масштабов нищеты в процесс устойчивого развития. К особо насущным вопросам устойчивого развития в регионе относятся ухудшение состояния окружающей среды, нищета, народонаселение, обеспечение социальной справедливости и административное управление. В настоящее время самая главная задача, стоящая перед человечеством, - уменьшение масштабов нищеты на основе мер, приемлемых с социальной, экологической и экономической точек зрения. Эту задачу можно решить при условии, если лица, принимающие политические решения в регионе, будут готовы внести изменения в процесс поиска, принятия и выполнения решений. Настало время определить, не следует ли региону приступить к разработке и осуществлению плана действий по обеспечению устойчивого развития, в котором бы действительно учитывались интересы бедняков. Главное направление такого плана действий должно заключаться в полной интеграции мер по уменьшению масштабов нищеты с социальной мобилизацией и устойчивым развитием с учетом опыта реализации предыдущих программ и путей достижения успехов.

Настоящий документ подготовлен при содействии Азиатского банка развития. Его следует читать вместе с публикацией АБР по устойчивому развитию в Азии, которая будет представлена на Конференции министров в качестве справочного материала.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ	1
I. ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	1
II. НИЩЕТА, ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ	5
III. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ	8
IV. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ	11

ВВЕДЕНИЕ

1. Устойчивое развитие – уникальная задача, стоящая перед странами азиатско-тихоокеанского региона, в котором потребности людей, проблемы, с которыми они сталкиваются, и их образ жизни значительно отличаются от потребностей, проблем и образа жизни людей в более развитых и индустриализованных странах Запада. Следовательно, вопросы устойчивого развития необходимо рассматривать в контексте азиатско-тихоокеанского региона, соответствующим образом разрабатывая политику и мероприятия. Нищета – не только наиболее насущная проблема, но и самое серьезное препятствие на пути обеспечения устойчивого развития в регионе. Соответственно, тема настоящего документа – борьба с нищетой как неотъемлемая часть экологически безопасного и устойчивого развития.

2. Концепция устойчивого развития включает три аспекта: экономический, экологический и социальный. Экономический подход к устойчивому развитию основывается на концепции максимального дохода, который можно обеспечить при сохранении рынка активов или капитала, содействуя при этом экономическому росту. С экологической точки зрения подход к устойчивому развитию сосредоточен на поддержании стабильности биологической и физической систем и на их защите и рациональном использовании в целях достижения процветания общества. В центре социального развития стоит человек, и в этой области мероприятия направлены на сохранение социальной стабильности и культуры, позволяющих делать капиталовложения в развитие человеческого потенциала.

3. Бедные и обездоленные группы населения в развивающихся странах региона не имеют возможности удовлетворять элементарные человеческие потребности, такие, как потребности в продовольствии, одежде, жилье, безопасной питьевой воде, приемлемых санитарно-бытовых условиях, грамотности, основных медико-санитарных услугах, безопасности и во многом другом. Необходимость решения этой задачи побудила Азиатский банк развития объявить в 1999 году уменьшение масштабов нищеты своей главной целью. По большинству показателей в самом тяжелом положении повсюду в Азии находятся женщины, хотя между субрегионами есть существенные различия. Гендерная дискриминация проявляется в различных формах, начиная от отказа в доступе к образованию и здравоохранению, более продолжительных часов работы и более низкой заработной платы, плохого питания и дискриминации в правах на землевладение, кредитах и занятости и заканчивая физическим и психологическим надругательством. Социально-экономические факторы вынуждают бедняков проживать в экологически опасных, нестабильных и маргинальных условиях, когда они не имеют надлежащего доступа к земле, воде и прочим ресурсам.

I. ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

4. Экологизация развития является ключевым фактором обеспечения устойчивого развития. Происходящие в настоящее время процессы интеграции будут рассматриваться по четырем направлениям: принятие решений на экономическом уровне, планирование экологической политики, либерализация торговли и приватизация и наращивание природоохранного потенциала.

5. Как правило, в общеэкономической политике экологические цели не ставятся, но результаты проведения такой политики часто влияют, а иногда и косвенно сказываются на состоянии окружающей среды. Уже осуществляется много программ по реформе политики, нацеленных на решение макроэкономических проблем, таких, как проблемы, влияющие на международную торговлю, процесс составления государственного бюджета, частные

инвестиции, заработную плату и распределение доходов, а также на широкие секторальные вопросы, такие, как развитие энергетики и освоение ресурсов бассейнов рек. Меры, принимаемые для достижения этих целей, обычно включают изменение ставок процента или обменных курсов, сокращение государственных бюджетов, содействие либерализации рынка, поощрение большей открытости на международной арене, усиление роли частного сектора и укрепление организационных структур в государственном секторе. Оказалось, что такие специальные или частичные меры могут только усугубить проблему. Решение необязательно заключается в том, чтобы просто изменить первоначальную более широкую политику, имеющую перед собой целью выполнение обычных экономических задач или задач борьбы с нищетой, - решение скорее заключается в том, чтобы разрабатывать более конкретные и дополняющие природоохранные меры, направленные на исправление определенных недостатков политики, рынка или организационных структур, и таким образом смягчать отрицательные или усиливать положительные последствия проведения изначальной политики для окружающей среды.

6. Первый шаг на пути учета экологических требований в процессе принятия экономических решений заключается в определении экологических и социальных последствий того или иного проекта или политики. Второй шаг заключается в экономической оценке экологических и социальных последствий. Третий шаг связан с корректировкой проектов и политики в целях смягчения экологических и социальных последствий, в результате чего процесс развития будет носить более устойчивый характер. Эту задачу можно реализовать за счет усиления того государственного департамента или управления, которое занимается планированием и анализом экономической политики. Как представляется, необходимо только сделать первый шаг в этом направлении. В некоторых странах региона, в частности в субрегионах Южной и Юго-Восточной Азии, при министерствах планирования или министерствах финансов уже созданы подразделения, занимающиеся планированием и анализом политики.

7. Планирование экологической политики – это такое планирование, при котором экологические требования учитываются в процессе социально-экономического развития в интересах обеспечения его устойчивости. Это одно из основных средств экологизации процесса развития. Сюда относятся такие меры, как обеспечение функционирования свободного рынка, экологический контроль, борьба с нищетой, устранение социальной несправедливости, решение социальных проблем и управление передачей технологии. Все эти меры направлены на упрощение процедур анализа политики, планирования политики и управления ею. Задача департамента или ведомства по разработке политики заключается именно в том, чтобы наполнить новым содержанием экономический рост и придать ему новое направление в условиях по-прежнему хронической нищеты, слабого экономического роста и ухудшения состояния окружающей среды.

8. В свете вышесказанного встает вопрос, применимы ли еще традиционные модели роста или так называемое «восточноазиатское чудо» к остальным странам азиатско-тихоокеанского региона. Экологическая и социально-культурная базы населения Азии в принципе достаточно сильны, глубоко укоренены и существуют испокон веков. В ходе своего исторического развития народы Азии достигли завидно высокого уровня гармонии с природой и совместного пользования благами общей собственности. Такой уникальный образ жизни тесно связан с социальной организацией, культурой, религией, обычаями и традициями. Задача заключается в том, чтобы для каждого отдельного субрегиона или страны разработать индивидуальную модель устойчивого развития, которую можно было бы опробовать на экспериментальном проекте. Эта модель должна быть направлена на достижение таких целей, как борьба с

нищетою, обеспечение равенства, ориентация на рост и экологическая устойчивость, а не на копирование уже существующих, но не соответствующих требованиям моделей.

9. Для обеспечения правильного и эффективного распределения ресурсов рынки должны удовлетворять жестким условиям. Одно из условий заключается в том, чтобы цены на товары в полной мере отражали социальные и экологические издержки их производства. Невыполнение этого условия приведет к перепотреблению и еще большему ухудшению состояния окружающей среды и в конечном итоге к большей социальной нестабильности. Субсидии вызывают искажение цен и снижают эффективность распределения ресурсов. Многие страны региона субсидируют энергоресурсы, керосин, дизель и электричество. Эти товары продаются потребителям по ценам ниже рыночной стоимости импорта или производства. Результаты исследований показывают, что наибольшую выгоду от таких субсидий получают не бедняки, а относительно более богатые группы населения. Точно так же существует много прочих субсидий на воду, удобрения, агрохимикаты, кредиты и сельхозпропаганду, которые могут оказаться далеко не самым разумным направлением политики с точки зрения устойчивого развития. Кроме того, во многих случаях в таких финансовых сделках государства не учитываются издержки, связанные со внешними факторами, но они уже изначально покрываются обществом и, в частности, бедняками и группами населения, находящимися в неблагоприятном положении.

10. После того как по азиатско-тихоокеанскому региону прокатилась новая волна либерализации торговли и приватизации, начали бурно обсуждаться положительные и отрицательные последствия этих двух мер для устойчивого развития, и особенно для борьбы с нищетою и устранения социальной несправедливости. Несмотря на то, что активизация экономической деятельности, либерализация торговых режимов и более высокие темпы роста обеспечивают более высокий доход и более полную занятость, эти меры не всегда приводят к уменьшению масштабов нищеты, обеспечению справедливости или уменьшению нагрузки на окружающую природную среду. Наоборот, есть факты, свидетельствующие о том, что стремительный нерегулируемый рост часто приводит к увеличению разницы в доходах между богатыми и бедными, а также к ухудшению состояния окружающей среды. Однако это не довод в пользу сдерживания экономического роста, торговли или развития. Например, либерализация торговли содействует повышению эффективности, производительности труда и увеличению объемов инвестиций; она обеспечивает условия для передачи технологии и действительно может содействовать уменьшению степени загрязнения при условии, что такая либерализованная торговля отражает реальные социальные и экологические издержки. Основная задача заключается в том, чтобы разрабатывать и осуществлять такую политику, которая гарантировала бы принятие согласованных и взаимодополняющих мер по либерализации торговли и природоохранительной деятельности.

11. Во многих развивающихся странах государственные предприятия являются бременем для национального бюджета и банковской системы, поскольку они поглощают и без того скудные государственные ресурсы и иногда задействуют в два, а то и в три раза больше необходимой рабочей силы. В некоторых случаях правительства предоставляют госпредприятиям статус монополиста, выплачивают им субсидии и освобождают их от пошлин и налогов, однако забывают их штрафовать в случае неуплаты пошлин и налогов и коммунальных счетов. В силу высоких издержек и низких показателей производства таких предприятий правительства в качестве последней меры, как правило, прибегают к приватизации. Лица, ответственные за принятие решений, обязаны задаваться вопросом о том, принесет ли приватизация пользу или вред окружающей среде. Оказалось, что многие государственные предприятия являются основными загрязнителями окружающей среды,

поскольку они используют устаревшее оборудование и более загрязняющую технологию. Зачастую их избавляют от необходимости соблюдения экологических норм. Как правило, на них используются материалоемкие и энергоемкие, а следовательно, и вызывающие большее загрязнение технологические процессы. Деятельность промышленных предприятий, как государственных, так и частных, необходимо регулировать: правительствам следует ввести в действие эффективные нормативы по борьбе с загрязнением, использовать принцип «загрязнитель платит» и предоставлять консультационные услуги и стимулы, направленные на уменьшение загрязнения.

12. Следует отметить, что в некоторых городах Азии широко распространены мелкие частные предприятия водоснабжения и удаления отходов. В отличие от предприятий-монополистов эти мелкие предприятия чутко реагируют на спрос, меняют рыночные цены, берут на себя финансовый риск, охватывают своими услугами и бедняков, реагируют на изменение спроса и пробуют новые технологии. Вопрос заключается не в том, когда развивающимся странам следует приступить к приватизации государственных предприятий, а в том, насколько скоро это следует сделать и как наилучшим образом разработать нормативно-правовую базу в интересах достижения более крупных целей ускорения роста и повышения производительности, уменьшения масштабов нищеты и дискриминации и обеспечения максимально возможной охраны окружающей среды и природных ресурсов.

13. Понятие «наращивание экологического потенциала» можно определить как сочетание программ и проектов, целями которых являются обеспечение интеграции планирования управления природоохранительной деятельностью и развитием, разработка политики и развитие законодательных, институциональных и людских ресурсов эффективным, последовательным и справедливым образом путем повышения экономической эффективности, улучшения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также путем борьбы с нищетой. Следует принимать во внимание ряд принципов, определяющих наращивание экологического потенциала в развивающихся странах. Институциональному и секторальному подходу, которому в настоящее время следуют при наращивании экологического потенциала, необходимо придать характер комплексного и целостного подхода. Должным образом необходимо учитывать социальные аспекты, связанные с нищетой, равенством и социальной справедливостью. Вместо используемого в настоящее время симптоматического подхода предпочтительнее использовать каузальный подход, поскольку он позволит определять и искоренять причины проблем. Развитие, в центре которого стоит человек, - наилучшая форма развития, поэтому политика развития должна предусматривать участие широких слоев населения и взаимодействие с ними. Защита интересов женщин, детей, молодежи, ущемленных групп населения и бедняков может стать залогом проявления с их стороны доброй воли и широкой поддержки, поскольку эти группы составляют около 80 процентов населения. Необходимо проявлять политическую волю, административную изобретательность и готовность ассигновать ресурсы. Предстоит принять следующие основные меры: а) подготовка исследования по требованиям к наращиванию экологического потенциала; б) определение порядка приоритетности задач по наращиванию экологического потенциала; в) разработка плана действий на предмет поэтапного осуществления в зависимости от наличия инфраструктуры, специалистов и средств; и г) периодический контроль и оценка хода осуществления плана действий. В некоторых странах региона уже подготовили секторальные исследования по наращиванию экологического потенциала, хотя на национальном уровне это делается лишь от случая к случаю.

II. НИЩЕТА, ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

14. Вопросы нищеты, народонаселения, окружающей среды и развития тесно переплетены и неразрывно связаны друг с другом. В то время как изобилие приводит к избыточному потреблению и расточительному использованию ресурсов, нищета является причиной чрезмерной эксплуатации и истощения ограниченных ресурсов. У бедняков мало возможностей для выбора, и поэтому они вынуждены жить на маргинальных землях, таких, как засушливые земли, склоны холмов, бросовые и заболоченные земли. Так, подавляющее большинство 50-миллионной городской бедноты Азии проживает в трущобах или скваттерных поселениях, в низинах вокруг или внутри мегаполисов, из-за чего над ними постоянно висит угроза наводнений. В силу обстоятельств бедняки вынуждены ухудшать состояние окружающей среды, занимаясь подсеčno-огневым земледелием, чрезмерно истощая рыбные ресурсы, добывая кораллы в прибрежной зоне, занимаясь земледелием на крутых и подверженных выветриванию склонах холмов и незаконной вырубкой леса. Однако доля такого ущерба может быть незначительной по сравнению с широкомасштабным разрушением природной среды в результате лесозаготовок, расчистки территорий под строительство жилья, открытия крупных плантаций и добычи нефти и полезных ископаемых. Темпы лесонасаждения и естественного лесовозобновления далеко отстают от темпов обезлесения, и в некоторых странах деградация почвы достигла таких масштабов, что вновь создать зеленый ландшафт не удастся уже никогда.

15. Нельзя сказать, что нищета автоматически подразумевает деградацию окружающей среды. Она усугубляется несправедливым распределением дохода, отсутствием доступа к ресурсам и социальными лишениями. Нищета означает, что люди лишены базовых средств и возможностей, на которые каждый человек имеет право. Помимо достаточного дохода, позволяющего удовлетворять основные нужды, каждый должен иметь доступ к образованию, водоснабжению и канализации и первичной медико-санитарной помощи. Не имея доходов и основных услуг, бедняки, как правило, продолжают страдать от нищеты, если не дать им возможности участвовать в процессе принятия решений, которые определяют их жизнь. Хроническая безработица и все большее обнищание – одни из основных факторов, способствующих росту преступности, алкоголизма, наркомании, заболеваемости, насилия и гражданских волнений, что в последнее время наблюдалось в некоторых странах региона.

16. С проблемой нищеты тесно связаны ключевые факторы, определяющие устойчивое развитие: а) потребление ресурсов; б) производство на основе преобразования ресурсов в необходимые товары и услуги; и с) распределение потребления, загрязнение и ухудшение состояния окружающей среды в результате эксплуатации и использования ресурсов. Кроме того, значительную роль в уменьшении масштабов нищеты в контексте устойчивого развития играют такие вопросы, как владение природными ресурсами и доступ к ним, эффективность организационных структур и административного управления и участие людей в процессе развития.

17. Такие факторы, как потребление, выходящее за разумные рамки, установленные природой и техническими знаниями; производство, характеризующееся крайней неэффективностью использования энергетических, водных и материальных ресурсов и распределения ресурсов; и несправедливая система потребления, могут остановить устойчивое развитие, а то и вообще исключить возможность такого развития. Несомненно, что экономический рост и увеличение доходов будут способствовать росту потребления природных ресурсов, товаров и услуг. Несмотря на то, что на развитые страны традиционно приходилась наибольшая часть мирового потребления, особенно по таким статьям, как

энергоресурсы, сельскохозяйственная продукция, минеральные ресурсы и промышленное производство, теперь уже не только они были причиной наблюдавшегося в последнее время роста в структурах потребления, которое во все большей мере определяется потребительским спросом бурно развивающегося среднего и богатого классов, особенно в городах азиатско-тихоокеанского региона. Следовательно, изменение вкусов потребителя играет чрезвычайно важную роль в обеспечении успеха политики, направленной на изменение структуры потребления. Это свидетельствует о важности информационно-просветительских кампаний, а также о решающей роли правительств и неправительственных организаций (НПО) в пропагандистских мероприятиях для широкой общественности.

18. Во многих частях региона и во многих районах развивающегося мира в целом громкие призывы к рациональному потреблению не встречают должного понимания и зачастую неправильно истолковываются. Некоторые развивающиеся страны рассматривают идею рационального потребления как концепцию, пропагандируемую развитыми странами мира в интересах защиты собственных экологических и экономических интересов в ущерб росту и развитию наименее развитых и промышленно развивающихся стран. Часто утверждается, что развивающиеся страны должны получать от процесса развития те же блага, что и промышленно развитые страны, и иметь в этой области равные по сравнению с ними возможности и права. Хотя это вполне законное требование, структуры потребления в развивающихся странах, которые копируют структуры потребления развитых стран, попросту могут оказаться непригодными или нежелательными для региона ввиду его демографических, ресурсных, экономических и экологических реалий. В то же время из-за нищеты и несправедливого распределения ресурсов бедняки и ущемленные группы населения страдают от недостаточного уровня потребления, который не позволяет им удовлетворять элементарные потребности.

19. Потребление невозможно обсуждать отдельно от процесса производства, поскольку оба эти понятия – две стороны одной и той же «медали» устойчивости. Производство в значительной мере стимулирует потребление и само стимулируется потреблением, что способствует оптимизации производительности труда и экономического роста, однако производству в то же время приходится решать задачу уменьшения отрицательных экологических последствий за счет уменьшения объемов добычи ресурсов и производства отходов. В настоящее время это отражается в росте популярности в регионе перспективной концепции малоотходного производства.

20. В то время как обычные методы борьбы с загрязнением окружающей среды заключаются в принятии мер уже после «случившегося факта» эмиссии, сбросов и стоков, малоотходное производство в первую очередь заключается в мерах по устранению источников и причин проблемы. Как следует из самого термина, малоотходное производство подразумевает постоянное использование промышленных процессов и продуктов, способствующих предотвращению загрязнения и уменьшению отходов в источнике. Шаги к достижению этой цели включают совершенствование управления и хозяйствования, замену токсичных и опасных материалов, изменение технологических процессов и продукции и утилизацию отходов на самих предприятиях. Различные виды малоотходного производства повышают эффективность за счет уменьшения издержек на сырье, энергоресурсы, борьбу с загрязнением, очистку и удаление отходов.

21. Промышленным предприятиям развивающихся стран региона чрезвычайно выгодно внедрять малоотходное производство, поскольку это дает им прекрасную возможность обогнать более старые предприятия, которые обременены большими издержками на борьбу с

загрязнением окружающей среды. Последнее десятилетие страны азиатско-тихоокеанского региона, включая азиатские страны с развитой экономикой, развивались впечатляющими темпами – около 7 процентов в год, и в настоящее время на них приходится более половины мирового производства товаров и услуг. Крайне важно, чтобы такой устойчивый быстрый рост сопровождался принятием соответствующих мер по охране уязвимых экосистем, здоровья человека и гарантированию беднякам и ущемленным группам, включая женщин, возможности обеспечивать себе средства к существованию.

22. Одним из важных определяющих факторов нищеты является неравное распределение дохода и обеспечение доступа к ресурсам. В обществе, которое характеризуется высокой степенью неравенства, также налицо и высокая степень социальной изолированности. Есть статистические данные, позволяющие установить тесную взаимосвязь между неравенством доходов и случаями насилия в странах. И что еще более важно, крайнее неравенство является показателем нарушения негласного социального договора, согласно которому обеспечение определенной степени равенства желательно для общества. В настоящее время все чаще говорят о перераспределении доходов и активов, особенно после успехов, достигнутых странами Восточной Азии, в которых была проведена широкомасштабная кампания перераспределения активов в рамках борьбы с нищетой. Тем не менее, пагубные последствия массовой и глубоко укоренившейся нищеты по-прежнему бросают мрачную тень на перспективы социального единства и мобилизации коллективной созидательной энергии. Это представляет очень невероятно трудную задачу на пути обеспечения устойчивого развития в азиатско-тихоокеанском регионе.

23. Существование, обострение и увековечение нищеты в азиатско-тихоокеанском регионе представляют серьезный кризис. Около 1,2 млрд. человек в регионе страдает от голода, недоедания, болезней, дискриминации, лишений и разочарований. Они оказались в порочном круге нищеты, безудержного роста численности населения, деградации окружающей среды и недостаточного уровня развития. Почти десять лет прошло после того, как в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро, Бразилия, была проведена Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, и после того, как на ней были взяты обязательства по реализации Повестки дня на XXI век, а массовая нищета существует до сих пор, и по-прежнему наблюдается ухудшение состояния окружающей среды, в некоторых же случаях эти явления еще более усугубились. В настоящее время крайне необходимо отойти от старых методов планирования, принятия решений и исполнения и найти новые методы, которые позволили бы покончить с этими проблемами.

24. Сказать это гораздо легче, чем сделать. Для того чтобы найти решение, необходимо соединить в единое целое три направления: борьбу с нищетой, мобилизацию общества и устойчивое развитие. Во-первых, следует неустанно продолжать всеобъемлющие усилия по борьбе с нищетой. Борьбу с нищетой, включающую социальную мобилизацию, расширение прав и возможностей людей, привлечение широкой общественности к решению задач развития и обеспечение равенства и справедливости, следует подкреплять моральной базой, которая позволила бы изменить менталитет людей и восстановить социальные ценности. Во-вторых, следует убеждать в пагубности нынешних ценностей «потребительского общества» и бороться со склонностью общества к чрезмерному потребительству и расточительству, поскольку они, как правило, увеличивают разрыв между «имущими» и «неимущими» и создают чрезмерную нагрузку на истощающиеся экологические ресурсы. В третьих, для того чтобы рынки обеспечивали более действенно и эффективно распределение ресурсов, следует проводить макроэкономические реформы. Следует также проводить дополняющие друг друга изменения в государственной денежной, нормативной и финансово-налоговой политике. Крайне важно

ликвидировать субсидии и наладить учет внешних факторов. Кроме того, потребуется больше ресурсов для инвестирования в массовые программы повышения информированности, образования, профессиональной подготовки и развития навыков, в которых особое внимание будет уделяться проблемам нищеты, обеспечения равного подхода, окружающей среды и роста. И наконец, следует решительным образом изменить традиционный подход к государственному и административному управлению, сориентировав их на политику уменьшения масштабов нищеты, учет интересов бедноты и задачу развития в интересах человека.

III. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ

25. В процессе устойчивого развития ключевую роль играют учреждения и нормативно-правовая база. Повестка дня на XXI век призывает правительства создавать эффективную нормативно-правовую базу в целях наращивания национального потенциала для решения задач устойчивого развития. В ней также подчеркивается особенно важное значение экологизации развития. В большинстве развивающихся стран азиатско-тихоокеанского региона уже созданы природоохранные министерства и ведомства, занимающиеся исключительно природоохранительной деятельностью. Национальным плановым органам было поручено учитывать экологическую проблематику как жизненно важный аспект экономического планирования. Во многих странах были усилены провинциальные и местные органы управления. Горизонтальная и вертикальная координация достигается за счет деятельности руководящих комитетов, координационных советов и правительственных подкомитетов. В интересах решения возникающих проблем и задач обновляется природоохранительное законодательство или вводятся в действие новые законы. Для надлежащего выполнения этих обновленных или новых законов будет необходимо значительно расширить возможности для повышения квалификации судей, юристов, государственных чиновников и представителей широкой общественности. Во многих странах участие общественности уже стало неотъемлемым элементом механизмов хозяйствования.

26. Все эти институциональные и организационные структуры и механизмы вполне пригодны, когда речь идет об обычных мерах по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, однако их одних недостаточно для того, чтобы решить задачу сведения воедино таких целей, как уменьшение масштабов нищеты, социальная мобилизация и устойчивое развитие. Существующую в настоящее время основу управления природоохранительной деятельностью следует переориентировать на управление природоохранительной деятельностью в интересах бедноты в целях устойчивого развития. Управление процессом развития связано с институциональным окружением, в котором граждане взаимодействуют друг с другом и с государственными учреждениями и должностными лицами. Подлинная проверка эффективности управления заключается в том, способно ли правительство выполнить свои обещания народу. В этой связи важное значение имеет макроэкономическая стабильность. Без нее четкие перспективы для бизнеса отсутствуют, а инвестиционный риск высок. Важным аспектом макроэкономической стабильности является связь с таким понятием, как справедливое распределение благ. Например, инфляция может отрицательно сказываться на положении бедняков. Для привлечения инвестиций из частного сектора и обеспечения его участия правительства создают инфраструктуру. Достижению справедливости содействуют меры по обеспечению таких общественных благ, как образование и здравоохранение. В сущности, в современных условиях одна из основных задач правительства заключается в обеспечении того, чтобы плоды развития справедливо распределялись среди всего общества в целом.

27. Есть четыре основных элемента эффективного управления: отчетность, участие общественности, предсказуемость и транспарентность¹. Понятие «отчетность» связано с необходимостью того, чтобы государственные должностные лица отвечали за действия правительства и были подотчетны тому, кто наделяет их полномочиями. Для этого, возможно, придется установить критерии, на основе которых можно было бы определять эффективность работы государственных должностных лиц, а также создать контрольные механизмы, которые бы следили за тем, чтобы установленные нормы и стандарты соблюдались. Принцип участия общественности основывается на признании того, что в центре развития стоит человек. Люди – не только главные бенефициары развития, но и движущая сила этого развития. В последнем случае они выступают как группы, ассоциации и как отдельные учреждения. Предсказуемость можно повысить с помощью различных организационных механизмов. Правила и процедуры – важная мера обеспечения открытости и единообразия. Понятие «транспарентность» связано с обеспечением информации для широкой общественности и занятием четкой позиции в отношении государственных правил, положений и решений. Таким образом, транспарентность как дополняет предсказуемость, так и усиливает ее. Транспарентность процесса принятия решений правительством и проведения государственной политики ослабляет факторы неопределенности и препятствует коррупции.

28. Никакая стратегия борьбы с нищетой не будет успешной, если в первую очередь не обеспечить эффективное управление на всех уровнях и не упорядочить управленческие отношения во всех звеньях государственного управления и общества. Ключевыми элементами рационального управления природоохранительной деятельностью являются: а) концентрация внимания на борьбе с нищетой и обеспечении отчетности; б) разработка и осуществление политики в интересах бедноты; в) совершенствование административного руководства и участия общественности в целях повышения эффективности предоставления услуг беднякам; г) приближение процесса принятия решений к бедноте и оказание ей помощи в деле самоорганизации; д) укрепление законности и искоренение коррупции; и е) привлечение к этой деятельности всех заинтересованных сторон.

29. Поскольку успешное и эффективное предоставление услуг волнует прежде всего бедняков, крайне важное значение имеет применение рациональных методов организации работы правительства и государственного управления. Неэффективность государственного сектора, коррупция и бесхозяйственность приводят к тому, что остается недостаточно средств для обеспечения надлежащего уровня и качества государственных услуг и целевых программ по борьбе с нищетой. Однако лишение бедноты основных услуг – это вопрос не только недостатка инвестиций. Зачастую это результат того, что в организационных структурах отсутствует отчетность, всем заправляет местная элита, процветает коррупция, дискриминация по этническому, религиозному или половому признакам и по социально-экономическому статусу, и того, что бедняки не участвуют в их работе. В тех случаях, когда такие проблемы существуют, необходимо систематически добиваться изменений, с тем чтобы перейти от неэффективного управления к управлению, подотчетному бедноте.

30. Ни одна программа по борьбе с нищетой не будет успешной, если она не будет направлена непосредственно на улучшение положения бедняков и если она не будет разрабатываться и осуществляться в тесном сотрудничестве с ними. Она должна основываться на принципах равенства и справедливости, расширения прав и возможностей людей, развития с участием общественности и социальной мобилизации. Вопрос о том, будут ли бедняки целевой группой проектов по борьбе с нищетой или нет, должен решаться самими

¹ В Азиатском банке развития под этим подразумевается «благое правление», ставшее официальной политикой Банка.

бедняками. Осуществление должно проходить на низовом уровне общинных организаций при активном участии НПО и сельских официальных должностных лиц, а государственный аппарат должен ограничиваться разработкой директивных направлений и посредническими функциями. Банки, кооперативы, соответствующие государственные учреждения, частный сектор и НПО должны учитывать социальные, экономические и экологические нужды и проблемы общин, которым они намереваются оказывать поддержку, именно в том виде, в котором они определяются самими общинами. Кроме того, юристам, судьям и прочим поборникам прав бедняков будет необходимо придерживаться юридического подхода к проблеме уменьшения масштабов нищеты в соответствии с существующими международными документами и обязательствами в области прав человека.

31. Инициативы в области борьбы с нищетой должны включать также расширение доступа бедняков к земельным и водным ресурсам и таким общим ресурсам, как леса и рыбные ресурсы, а также удовлетворение таких основных нужд, как охрана здоровья, образование, консультирование по семейным вопросам и социальная инфраструктура, которые будут содействовать повышению качества жизни бедняков и создавать возможности для занятия экономической деятельностью. В учебные модули по содействию обеспечению стабильных заработков можно было бы включить такие аспекты, как мотивация, профессиональное обучение и повышение квалификации в целях совершенствования методов ведения сельского хозяйства, включая сбережение ресурсов почвы и водных ресурсов, рациональное использование водных ресурсов, животноводство, рыбоводство, выращивание нескольких урожаев в год и возделывание промежуточных культур. Это должно сочетаться с обучением, повышением квалификации и обеспечением доступа к кредитам на приемлемых условиях для сельской и городской бедноты, которая во все большей степени полагается на формы доходной деятельности, такие, как продажа местных изделий народных промыслов и готовой пищи.

32. Внимания заслуживают также и такие проблемы социального развития, как обеспечение равенства полов, проблемы уязвимых групп населения, насильственное переселение и проблемы местных и этнических народов. Повсеместно в регионе женщины по-прежнему имеют менее благоприятный по сравнению с мужчинами социально-экономический статус. Низкие уровни образования и подготовки, плохое состояние здоровья и проблемы с питанием, а также ограниченный доступ к ресурсам отрицательно влияют на качество жизни, ограничивают производительность и подрывают экономическую эффективность и рост. Исходя из соображений равенства и социальной справедливости статус и роль женщин следует повысить. Существует много уязвимых групп населения, таких, как дети, престарелые, инвалиды, жители скваттерных поселений и общины, находящиеся в неблагоприятном положении, включая коренные народы, которые, как правило, обладают меньшей способностью переживать социальные, экономические и экологические потрясения. Следует избегать всех тех многочисленных отрицательных последствий, которые связаны с насильственным расселением, а в тех случаях, когда этого избежать невозможно, следует обеспечивать соответствующую компенсацию. В интересах оказания помощи в определении правильных целей, контроле за ходом осуществления и смягчении отрицательных последствий для уязвимых групп населения, особенно женщин, лиц, принимающих решения, а также для широкой общественности будет необходимо разработать такие социальные показатели, которые, с одной стороны, были бы наполнены смыслом и содержанием, а с другой стороны, были бы просты для понимания.

33. При восстановлении равенства и справедливости особое внимание необходимо уделять праву на жизнь и на охрану здоровья, доступ к земельным, водным ресурсам и прочим

ресурсам, управлению общественной собственностью на основе участия населения, принуждению загрязняющих окружающую среду промышленных предприятий снижать количество отходов и принятию мер по предотвращению чрезмерной эксплуатации местных ресурсов членами общины и теми, кто к общине не относится. Следует в полной мере использовать возможности и перспективы развития с участием населения. Всем заинтересованным сторонам, включая бедняков, необходимо предоставлять возможности и средства для того, чтобы они могли объективно высказать свое мнение и быть услышанными. Выражается надежда, что это будет способствовать наиболее полному участию общественности в процессе принятия решений на основе обмена информацией, проведения консультаций, взаимодействия и расширения прав и возможностей.

IV. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

34. Вопросы, которые были выявлены в результате данного обзора политики устойчивого развития, можно разбить на две следующие группы: во-первых, это те вопросы, которые возникают в контексте усилий по включению экологических параметров и параметров развития в процесс развития экономики в целях изменения направлений деятельности или принятия, по мере необходимости, коррективных мер; и, во-вторых, это вопросы, которые связаны с предлагаемой в настоящем документе новой концепцией полного слияния деятельности по борьбе с нищетой, мобилизации общества и устойчивому развитию, с тем чтобы облегчить обсуждение и разработку долгосрочных планов устойчивого развития.

35. При рассмотрении насущных проблем в области устойчивого развития, таких, как ухудшение состояния окружающей среды, нищета и народонаселение, можно было бы проанализировать вопросы уделения недостаточного внимания социальной справедливости и эффективному управлению на региональном, субрегиональном и национальном уровнях, определить пробелы и недостатки и те меры, которые необходимо принять для того, чтобы их устранить. Во многих странах процесс принятия экономических решений в интересах устойчивого развития пока не продвинулся вперед из-за отсутствия политических директив, а также затягивания процесса наращивания потенциала и расширения возможностей, необходимых для разработки политики, ее анализа и обзора. Возникает вопрос: что делать? При планировании экологической политики реально вопрос заключается в том, можно ли использовать традиционные модели роста и модели «экономического чуда» Восточной Азии в других частях региона. И если нет, то следует ли приступить к разработке новой модели роста, в основном направленной на уменьшение масштабов нищеты, мобилизацию общества и эффективное управление госучреждениями и ресурсами? Либерализация торговли и приватизация могут дать благоприятные результаты при условии, если будет задано правильное направление политики и будет сведено к минимуму регулирование в рамках системы свободного рынка. На национальном, провинциальном и местном уровнях темпы наращивания потенциала в области природоохранительной деятельности сильно отстают. Необходимо провести комплексную оценку нужд и приоритетных задач в области наращивания потенциала природоохранительной деятельности на национальном уровне, рассматривая при этом уменьшение масштабов нищеты в качестве главной темы, и разработать и начать реализовывать план действий по наращиванию потенциала в интересах устойчивого развития.

36. Несмотря на хронический характер нищеты и ухудшение состояния окружающей среды, скромный прогресс, тем не менее, был достигнут, особенно в деле экологизации процесса экономического развития. Эти инициативы и усилия в этой области следует наращивать, укреплять и продолжать и в следующем десятилетии. Несомненно, борьба с

нищетоу с социальной, экологической и экономической точек зрения – наиболее сложная задача, стоящая перед регионом.

37. На Конференции министров предлагается рассмотреть вопросы, поднятые в настоящем документе, в свете целей региональной программы действий по экологически безопасному и устойчивому развитию на период 2001-2005 годов, предлагаемой Конференции министров на утверждение.