



Комитет экспертов по государственному управлению**Седьмая сессия**

Нью-Йорк, 14–18 апреля 2008 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

Вопросы государственного управления в контексте осуществления согласованных на международном уровне целей и обязательств относительно устойчивого развития**Вопросы государственного управления в контексте осуществления согласованных на международном уровне целей и обязательств относительно устойчивого развития****Записка Секретариата***Резюме*

Настоящая записка Секретариата является справочным документом для обсуждений в Комитете экспертов по государственному управлению и основой для выработки им рекомендаций по вопросам государственного управления в контексте осуществления согласованных на международном уровне целей и обязательств относительно устойчивого развития. В ходе ежегодного обзора на уровне министров этапа заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета 2008 года будет рассмотрен прогресс, достигнутый государствами-членами в этой области.

Настоящий документ состоит из шести разделов. Во введении речь идет об актуальности проблематики устойчивого развития и изменения климата. Во втором разделе излагаются проблемы в области управления и государственно-административной деятельности, с которыми страны сталкиваются при обеспечении учета глобального консенсуса в отношении устойчивого развития и проблематики адаптации к изменению климата на национальном уровне. Третий раздел посвящен тому, каким образом новые или реформированные государст-

* E/C.16/2008/1.



венные учреждения, партнерства, структуры и процессы могли бы решать эти проблемы. В четвертом разделе определяются потребности правительств в наращивании потенциала с целью создать благоприятные условия для обеспечения устойчивого развития и принятия мер адаптации к изменению климата. В пятом разделе с учетом интереса, проявленного государствами-членами к вопросам осуществления практической деятельности, представлены тематические исследования и примеры хорошо зарекомендовавших себя методов работы в отдельных странах. В конце документа вниманию Экономического и Социального Совета, государств-членов и Секретариата Организации Объединенных Наций представлены рекомендации по вопросам политики для утверждения и принятия последующих мер по их выполнению.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и культура управления, необходимая для достижения цели 7	5–14	5
A. Проблематика изменения климата, включая вопросы водных ресурсов и опустынивания	7–9	6
B. Связь между нищетой и окружающей средой	10–11	7
C. Проблема нищеты в городских районах и обитатели трущоб	12	7
D. Регион Африки к югу от Сахары	13	8
E. Малые островные развивающиеся государства	14	8
III. Устойчивое развитие и изменение климата: ключевые управленческие вопросы и обеспечение всестороннего учета этой проблематики	15–28	8
A. Обеспечение всестороннего учета экологической проблематики в процессах планирования и осуществления практической деятельности	20–25	10
B. Обеспечение всестороннего учета мер адаптации к изменению климата	26	12
C. Содействие координационным механизмам	27–28	12
IV. Потенциал в области создания благоприятной среды для устойчивого развития	29–30	13
V. Тематические исследования: опыт отдельных стран	31–36	13
A. Южная Африка: обеспечение всестороннего учета проблематики экологической устойчивости в комплексном процессе планирования развития	31–34	13
B. Германия: обеспечение всестороннего учета проблематики адаптации к изменению климата в национальном планировании	35	14
C. Малые островные развивающиеся государства: обеспечение всестороннего учета проблематики адаптации к изменению климата	36	15
VI. Рекомендации	37–41	15
A. Рекомендации государствам-членам	37–39	15
B. Рекомендации Экономическому и Социальному Совету	40	16
C. Рекомендации Секретариату Организации Объединенных Наций	41	17

I. Введение

1. Изучение проблем в области управления и государственно-административной деятельности, с которыми страны сталкиваются при обеспечении учета глобального консенсуса в отношении устойчивого развития и проблематики изменения климата в национальных планах развития — задача не из легких, поскольку потребности и проблемы регионов и стран в контексте проблематики устойчивого развития и изменения климата имеют различный характер и зависят от отличительных параметров социального, политического и экономического управления. Несмотря на это, настоящий документ, основное внимание в котором уделяется всестороннему учету принципов устойчивого развития в процессах формирования политики и анализу потребностей стран с точки зрения распределения ресурсов в экономической, социальной и экологической сферах, призван дать общее представление о проводимых и запланированных мероприятиях и работе по интеграции тематики устойчивого развития в государственно-административную деятельность с особым упором на проблематику изменения климата и его тесную взаимосвязь с устойчивым развитием.

2. Сохранение физической среды имеет определяющее значение не только для благосостояния человека, но и для достижения социально-экономического прогресса. В силу этого устойчивое развитие, под которым понимаются процессы и модели развития, обеспечивающие удовлетворение нынешних потребностей человека, не нанося вреда возможностям будущих поколений обеспечивать свои собственные потребности, неразрывно связано с достижением равноправных отношений между поколениями. Поэтому один из ключевых принципов (принцип 4) Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию¹, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Встреча на высшем уровне «Планета Земля»), гласил, что охрана окружающей среды должна стать неотъемлемым элементом процесса развития, поскольку ее нельзя рассматривать изолированно. Согласно другому ключевому принципу этой Декларации, достижение устойчивого развития требует решения двух задач: искоренения нищеты в развивающемся мире и изменения образа жизни в развитом мире таким образом, чтобы снизить наносимый окружающей среде ущерб. Поэтому устойчивое развитие представляет собой сформированную на широкой основе концепцию, которая встраивает социальные, экономические и экологические факторы в общий контекст развития.

3. Исходя из этого понимания, было организовано проведение Конференции по изменению климата. Итогом этой Конференции, состоявшейся 3–14 декабря 2007 года на Бали, Индонезия, стало: а) успешное начало переговоров по вопросу о заключении на глобальном уровне соглашения об изменении климата; б) формирование консенсуса в отношении повестки дня для переговоров; и с) достижение договоренности о завершении этих переговоров к 2009 году. В этой связи в балийской «дорожной карте» правительствам всех стран мира предлагается безотлагательно приступить к решению основных экологических

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года; том I; резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция I, приложение I.

задач, в частности принять меры, направленные на обеспечение климатической адаптации, внедрение экологически чистых технологий и борьбу с обезлесением.

4. Помимо итоговых документов Встречи на высшем уровне «Планета Земля» и Балийской конференции по изменению климата определяющее значение для окружающей среды и устойчивого развития приобретают также цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Эти цели представляют собой глобальный договор о сокращении масштабов нищеты и обеспечении устойчивого социального развития. В отличие от предыдущих программ в области развития стратегия достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предусматривает также выдержанные по срокам количественные целевые показатели достижения конкретных целей и задач в области развития. Цель 7, например, заключается в том, чтобы «обеспечить экологическую устойчивость».

II. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и культура управления, необходимая для достижения цели 7

5. В рамках цели 7 поставлены четыре задачи. Решение первой главной задачи, которая заключается в том, чтобы «включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обратить вспять процесс утраты природных ресурсов», требует скоординированных действий всех структур управления, включая государственные учреждения, организации гражданского общества и рыночные механизмы всех уровней. Вторая задача заключается в том, чтобы «сократить вдвое к 2015 году долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и базовым санитарным услугам». Успешное выполнение этой задачи имело бы весьма заметный положительный эффект для человеческого развития, и она должна стать неотъемлемым элементом всех национальных стратегий развития. Постановка третьей основной задачи, которая заключается в том, чтобы «добиться к 2020 году значительного улучшения условий жизни по меньшей мере 100 миллионов жителей трущоб», свидетельствует о признании обостряющихся проблем урбанизации и городской нищеты, а также о том, что в контексте проблематики экологической устойчивости им уделяется особое внимание.

6. Одна из основных трудностей с точки зрения осуществления цели 7 целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, заключается в создании такой системы управления, которая бы на комплексной основе поощряла, поддерживала и укрепляла процессы развития, иными словами, системы управления, которая поощряла бы экономический рост, способствовала сокращению масштабов нищеты, поддерживала социальное равенство и обеспечивала экологическую устойчивость, причем делала все это одновременно. Эти многочисленные цели в области развития, которые зачастую конкурируют между собой в краткосрочной перспективе, диктуют необходимость формирования таких управленческих механизмов, которые учитывали бы потребности по каждой из них как с точки зрения стратегического, так и комплексного подхода. Особую важность приобретает учет таких экологических проблем, как нехватка воды и опустынивание и сокращение масштабов нищеты как в сель-

ских, так и в городских районах, с уделением особого внимания уникальному в своем роде региону Африки к югу от Сахары, прибрежным районам и малым островным развивающимся государствам.

А. Проблематика изменения климата, включая вопросы водных ресурсов и опустынивания

7. Изменение климата может замедлить темпы прогресса на пути к достижению устойчивого развития либо непосредственно, за счет усиления его негативного воздействия, либо косвенно, за счет размывания потенциала для адаптации к нему. В то же время устойчивое развитие могло бы способствовать снижению степени уязвимости перед изменением климата путем повышения адаптационной способности и сопротивляемости. С точки зрения устойчивого развития существуют две самые актуальные задачи в связи с изменением климата, требующие незамедлительного внимания: а) принять на вооружение инструменты, стратегии и методы, которые позволят устранить или смягчить нынешнее и будущее негативное воздействие изменения климата, и б) подготовиться к тому, чтобы лучше адаптироваться к необратимым последствиям изменения климата, которые уже имеют место или которые пока еще не наступили. Правительства должны иметь полную информацию об этих проблемах, а также провести соответствующую реорганизацию своих управленческих механизмов, перераспределить ресурсы и пересмотреть макроэкономические рамки с учетом подходов к решению этих двух актуальных задач.

8. Одной из серьезных экологических проблем является процесс опустынивания, темпы которого набирают вызывающую тревогу силу. Деградация земель затрагивает жизнь более 1 миллиарда человек и 40 процентов земной поверхности. При развитии ситуации по наихудшему сценарию земли теряют плодородие и становятся непригодными к использованию, что влечет за собой голод и засуху. Ежегодно в результате опустынивания утрачивается 12 млн. гектаров земель, и день ото дня темпы этого процесса усиливаются. Опустынивание приводит к продолжительным периодам засухи и голоду в странах, в которых и без того господствует нищета и которые просто не могут позволить себе нести крупные сельскохозяйственные потери. Больше всего от этого страдают самые бедные страны мира, в которых само выживание населения зависит от земли. Нищета, острая конкурентная борьба за ресурсы и политическая нестабильность в развивающихся странах — все это только усугубляет проблему. С опустыниванием и деградацией земель можно бороться, в том числе посредством мер по смягчению последствий засух и наводнений, а также осуществления таких мер, как совершенствование использования информации и прогнозов в отношении климата и погоды, внедрение систем раннего предупреждения, рационального использования земельных и природных ресурсов, повышение эффективности методов ведения сельского хозяйства и усиление охраны экосистемы.

9. Изменение климата оказывает воздействие не только на земельные, но и на водные ресурсы. Так, экологический кризис может спровоцировать чрезмерную эксплуатацию водных ресурсов, поскольку она может привести к резкому падению качества воды и ухудшению состояния здоровья людей, масштабному опустыниванию и засоленности почвы, а также к утрате биологического и ландшафтного разнообразия. С истощением запасов воды неимущие слои на-

селения, как правило, мигрируют в горные районы, что приводит к обезлесению, эрозии почвы и деградации горных районов. Во многих случаях отсутствие соответствующих трансграничных соглашений и процедур, регулирующих обмен водными ресурсами, ведет к повышению степени уязвимости экологических и социально-экономических систем.

В. Связь между нищетой и окружающей средой

10. Зависимость неимущих слоев населения от окружающей среды имеет многогранный характер. Во многих уголках развивающегося мира состояние здоровья и производительность труда неимущего населения зависят от качества окружающей среды. Кроме того, природные ресурсы являются для бедных слоев населения неденежным источником дохода. Выживание бедного населения, проживающего в сельских районах, зачастую зависит от неохранных лесов, рыбного промысла и других природных ресурсов. Бедное население, проживающее в городских районах, не имеет доступа к чистой питьевой воде, чистому воздуху и соответствующим системам санитарии, а во многих случаях подвергается воздействию твердых и опасных отходов, вызывающих заболевания и способствующих обострению проблем нищеты.

11. До недавнего времени проблемы нищеты и защиты окружающей среды рассматривались отдельно. Сегодня наличие прямых и самых разнообразных связей между нищетой и окружающей средой признается все шире. Так, на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в 1995 году, мировые лидеры признали наличие тесных и взаимосоусиливающихся связей между экономическим развитием, социальным развитием и охраной окружающей среды. Кроме того, в Программе по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век, принятой Генеральной Ассамблеей на своей девятнадцатой специальной сессии 28 июня 1997 года², было решено, что искоренение нищеты должно стать определяющей целью деятельности в области устойчивого развития.

С. Проблема нищеты в городских районах и обитатели трущоб

12. Большинство бедного населения городов проживает в трущобах. Сегодня в городских трущобах обитает более 900 миллионов человек, и эта цифра растет на фоне продолжающейся стремительной урбанизации в развивающемся мире. В глобальных масштабах в период с 2000 по 2020 годы население трущобных районов будет увеличиваться на 27 миллионов человек в год. С учетом того, что в 2007 году мировое население городов впервые превысило население сельских районов, обитатели трущоб находятся в таком же — если не хуже — положении, как и население сельских районов с точки зрения здравоохранения, грамотности и процветания.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи S-19/2, приложение.

D. Регион Африки к югу от Сахары

13. Регион Африки к югу от Сахары является самым бедным регионом мира. Это — регион, где развитию больше всего мешают инфекционные заболевания, возникновению которых способствует широкий диапазон экологических факторов, включая загрязнение воды и антисанитарные условия, а также опустынивание и деградация земель. Миллионы самых бедных людей этого региона проживают на заброшенных и уязвимых с экологической точки зрения землях. Поэтому в Декларации тысячелетия³ и итоговых документах последующих глобальных конференций Африке уделяется особое внимание.

E. Малые островные развивающиеся государства

14. Острова, особенно малые острова, сталкиваются с целым рядом экологических опасностей краткосрочного и долгосрочного воздействия, которые препятствуют их развитию. Они особенно уязвимы с точки зрения ущерба, причиняемого их инфраструктуре и производительному потенциалу в результате участвовавших и все более разрушительных стихийных бедствий. Вследствие изменения климата многократно увеличился риск повышения уровня воды и частотности циклонов, торнадо и землетрясений. Все это оказывает воздействие на условия жизни и источники средств к существованию населения, проживающего в небольших островных странах и в прибрежных районах, прежде всего неимущего населения, пожилых людей, женщин и детей. Именно этому аспекту проблемы, возникшей в связи с изменением климата, страны должны уделять особое внимание.

III. Устойчивое развитие и изменение климата: ключевые управленческие вопросы и обеспечение всестороннего учета этой проблематики

15. Существуют три ключевых вопроса управления в связи с устойчивым развитием и обеспечением всестороннего учета проблематики адаптации к изменению климата в сфере государственно-административного управления. Во-первых, с точки зрения экологического измерения необходимо более активно проводить просветительскую работу по вопросам экологически чистых и возобновляемых источников энергии, принимая во внимание обезлесивание и истощение озонового слоя вследствие выбросов углерода. С точки зрения экономического измерения определяющее значение приобретает планирование и осуществление более экологически чистых стратегий роста с опорой на надлежащую нормативно-правовую базу, регулирующую различные отрасли промышленности, пакеты налоговых льгот для частного сектора, а также создание альянсов с деловыми кругами в целях формирования промышленных и инвестиционных стратегий и методологий, включая те из них, которые направлены на расширение программ и масштабов деятельности по внедрению экологически чистых технологий. И наконец, третье (социальное) измерение деятельности по обеспечению всестороннего учета касается опасностей, с которыми

³ См. резолюцию Генеральной Ассамблеи 55/2.

сталкиваются наиболее уязвимые и находящиеся в менее благоприятном социальном положении группы населения и страны на пути к достижению целей устойчивого развития. Самые негативные последствия изменения климата имеет для наименее развитых стран, пожилых людей, женщин и коренных народов. С географической точки зрения изменение климата затрагивает также самые уязвимые регионы, такие, как регион Африки к югу от Сахары и Южная Азия, а также малые островные развивающиеся государства.

16. Во всех этих трех измерениях устойчивого развития явно прослеживаются два уровня действий. На национальном уровне важную роль играет система рационального использования природных ресурсов в интересах будущих поколений. На транснациональном уровне решающую роль играют координация деятельности и заключение договоров на основе региональных и международных конвенций и соглашений об использовании общих благ, включая участие всех заинтересованных сторон, таких, как неправительственные организации, университеты, фонды и транснациональные компании, участвующие или рассматривающие возможность участия в проектах по сокращению выбросов парниковых газов.

17. Последствия изложенных выше проблем в области управления и государственно-административной деятельности имеют сложный характер и требуют всестороннего их учета за счет усиления межведомственной координации общих процессов планирования и формирования решений правительства. Чтобы обеспечить устойчивое развитие, правительства стремятся принять на вооружение новые структуры, процессы, механизмы и инструменты. В дополнение к традиционным процессам принятия решений, находящимся под полным контролем государства, появляются новые формы управления. Ряд появившихся в последнее время инструментов, таких, как национальные стратегии устойчивого развития, документы о стратегии сокращения масштабов нищеты и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, способствуют тому, что в законодательстве различных стран мира, прежде всего наименее развитых стран, задаче сокращения масштабов нищеты, а также достижению других экономических, социальных и экологических целей, стало уделяться первоочередное внимание.

18. Несмотря на то, что сегодня во многих странах действуют многосторонние процессы и структуры принятия решений, такие, как национальные советы по устойчивому развитию и национальные экономические и социальные советы, содействующие комплексному принятию решений, на деле некоторые из них еще не оформились либо с организационной, либо с политической точки зрения, или пока не в полной мере осознали задачи устойчивого развития, в том числе риски, связанные с изменением климата, и поэтому не обеспечили всестороннего учета этих вопросов в своей деятельности. Кроме того, многие страны еще не внедрили аналогичные многосторонние или всеохватные процессы на местном уровне управления и/или общинном уровне.

19. Вопросы и проблемы, с которыми сталкиваются эти страны, носят многогранный характер. Среди задач в области управления, касающихся устойчивого развития, в том числе проблематики изменения климата, можно отметить следующие:

- Каким образом организовать дискуссию на национальном уровне и повысить степень информированности общественности и заручиться политической поддержкой?
- Каким образом обеспечить решение основных экологических, экономических и социальных задач в рамках той или иной государственной структуры?
- Каким образом обеспечить всесторонний учет принципов устойчивого развития, в том числе экологических интересов, в общих процессах планирования и формирования решений правительства?
- Каким образом обеспечить тот уровень координации деятельности (среди министерств, ведомств, специальных подразделений, парламентов, правительств стран-доноров, организаций и учреждений Организации Объединенных Наций), который необходим для обеспечения эффективного учета экологических аспектов и аспектов развития?
- Какие возможности или механизмы для осуществления практической деятельности нужно создать на национальном и субнациональном уровнях, а также уровне местных властей и общин?
- Какие механизмы, инструменты, стратегии и показатели будут использоваться для оценки прогресса как с точки зрения достигнутых результатов, так и эффективности процессов, позволивших добиться таких результатов?

А. Обеспечение всестороннего учета экологической проблематики в процессах планирования и осуществления практической деятельности

20. Обеспечение всестороннего учета экологической проблематики в процессах национального планирования и осуществления практической деятельности является одной из основных задач государственного управления. Она охватывает процессы, посредством которых экологические факторы, включая изменение климата, доводятся для сведения организаций и отдельных лиц, участвующих в принятии решений по вопросам экономического, социального и организационного развития, той или иной страны. При этом повышенное внимание должно уделяться тому, каким образом экологические факторы учитываются при формировании политики, планов и программ, а также вопросам их практического осуществления во всех секторах (включая, например, промышленное развитие, финансовые структуры, энергетику, здравоохранение, транспорт, образование, оборону), а не простому позиционированию природоохранных стратегий в рамках государственных или институциональных программ.

21. Проведенный недавно анализ в 20 странах, как входящих в Европейский союз (ЕС), так и не являющихся его членами, позволил выявить три основные модели процессов, институтов и коммуникационных механизмов, используемых для учета проблематики устойчивого развития в различных стратегиях: конституциональную/законодательную модель, модель процесса/стратегии и специальную институциональную модель.

Конституциональная/законодательная модель

22. Данная модель предусматривает включение в конституцию той или иной страны особых правовых норм об охране окружающей среды, сводное законодательство (применение общего или базового межведомственного законодательства) и законодательные нормы, накладывающие на государственные органы соответствующие обязательства.

Модель процесса/стратегии

23. Данная модель предусматривает формирование скоординированной, многосторонней или государственной стратегии устойчивого развития. Среди примеров можно отметить следующие: обеспечение всестороннего учета экологических аспектов в рамках государственного управления, национальные стратегии устойчивого развития, местные повестки дня на XXI век и планирование землепользования.

Специальная институциональная модель

24. Данная модель может существовать вне рамок координируемой в централизованном порядке стратегии. Она предполагает деятельность комиссии ревизоров/независимых ревизоров, агентств и органов по охране окружающей среды, национальных комиссий/советов по устойчивому развитию и «круглых столов».

25. В действительности во всех странах, в которых было проведено исследование, можно найти смесь этих элементов. По итогам обзора информационных материалов и проведенных обследований был составлен следующий перечень возможных «инструментов» обеспечения различной степени учета экологической проблематики на директивном уровне:

- стратегическая экологическая оценка
- стратегический экологический анализ;
- экологическое тестирование;
- экологическая экспертиза/проверка;
- анализ/оценка устойчивого развития;
- комплексная экологическая оценка;
- экономические методы/инструменты;
- финансовая отчетность с учетом экологической проблематики;
- системы рационального использования окружающей среды;
- цели, задачи и показатели;
- экологический мониторинг и отчетность;
- участие общественности, просвещение и информационно-пропагандистская работа;
- матрицы/таблицы экспертизы.

В. Обеспечение всестороннего учета мер адаптации к изменению климата

26. В большинстве стран меры адаптации к изменению климата не являются составной частью национальных планов развития. Проблемы, связанные с адаптацией к изменению климата, причем как в развитых, так и в развивающихся странах, решаются как правило институциональными структурами на основе проектов и действуют вне рамок макроэкономической политики и бюджетных систем. Во многих развивающихся странах планированием мер адаптации занимаются министерства по охране окружающей среды, которые практически не имеют в своем распоряжении рычагов воздействия на другие министерства и прежде всего министерства финансов. Несмотря на то, что некоторые проекты по адаптации к изменению климата дают отдачу, механизмы их осуществления не могут служить основой для наращивания потенциала в этой области ни с точки зрения требуемых темпов, ни с точки зрения требуемого качества. Поэтому необходимо перенести акцент на нормативные рамки, которые встроены в более широкие процессы национального планирования и осуществления практической деятельности.

С. Содействие координационным механизмам

27. Содействие координационным механизмам на национальном и местном уровнях предполагает: а) осуществление ведомственной координации (министерства, учреждения, специальные подразделения, парламент); б) ведение информационно-пропагандистской работы с другими национальными заинтересованными сторонами (организации гражданского общества, академические/научные учреждения, частный сектор); в) налаживание координации с международными агентствами по сотрудничеству (координация деятельности правительств стран-доноров на двусторонней и многосторонней основе); и d) осуществление координации между национальными, субнациональными и местными органами государственного управления.

28. Налаживание координации по вопросам учета интересов устойчивого развития в планах развития между отраслевыми министерствами и ведомствами предполагает участие директивных органов всех уровней и охватывает целый ряд ведомственных мероприятий и структур. В ряде стран проводится инновационно-экспериментальная работа по формированию процессов и структур, которые позволяли бы осуществлять такую сложную координацию, включая специальные подразделения, междепартаментские целевые группы и т.п. Так, Национальное управление по защите окружающей среды Афганистана занимается вопросами учета экологических факторов в национальной стратегии развития, разрабатываемой правительством Афганистана, которая является также документом о стратегии сокращения масштабов нищеты в Афганистане. Управление формирует свою стратегию и анализирует отраслевые стратегии министерств с учетом экологической перспективы. Кроме этого, в соответствии с законом Управление сформировало Межведомственный координационный комитет по окружающей среде.

IV. Потенциал в области создания благоприятной среды для устойчивого развития

29. Ограниченность людских и финансовых ресурсов и различия в объеме ресурсов и штате квалифицированных специалистов, находящихся в распоряжении правительственных министерств и ведомств, влияют на способность удовлетворять новые потребности, в том числе учитывать факторы, связанные с экологией, изменением климата и обеспечением устойчивости. Эти трудности касаются не только вопросов обеспечения устойчивости, они характерны для всех общих проблем, таких, как экология, нищета, гендерная проблематика. Реализация общих стратегий требует: а) повышенного внимания к новым вопросам; б) поиска путей обеспечения их всестороннего учета в существующих процессах; и в) создания нового потенциала.

30. В целях эффективного обеспечения учета принципов и интересов устойчивого развития в процессах национального планирования и осуществления практической деятельности необходимо создать потенциал на индивидуальном и институциональном уровнях. Специалисты по планированию и управлению должны изучить руководящие принципы, методологические подходы и нормативные требования, применяемые в их соответствующих областях профессиональной специализации. Их подготовка должна осуществляться через посредство краткосрочных курсов, программ непрерывного образования и совместную работу. Необходимо также проводить с политиками, неправительственными организациями и общинными группами, участвующими в процессах обеспечения всестороннего учета, информационно-пропагандистскую работу, чтобы именно они несли полную ответственность за успешное претворение в жизнь видения, стратегий, программ и проектов, вытекающих из процессов планирования. Деятельность по обеспечению всестороннего учета новых вопросов в области устойчивого развития и изменения климата может также потребовать реорганизации работы департаментов и реформирования существующих институциональных механизмов, с тем чтобы процессы адаптации носили более комплексный и всеобъемлющий характер.

V. Тематические исследования: опыт отдельных стран

A. Южная Африка: обеспечение всестороннего учета проблематики экологической устойчивости в комплексном процессе планирования развития

31. Благодаря процессу законодательной реформы, идущей в Южной Африке с 1994 года, проблемы обеспечения экологической устойчивости заняли в стратегическом плане правительства центральное место. Сегодня закон требует, чтобы при планировании, выработке и принятии решений во всех секторах и на всех уровнях учитывались принципы обеспечения устойчивости и вопросы рационального использования окружающей среды. Местные органы власти стали координационными центрами, призванными удовлетворять социально-экономические потребности местных общин и оказывать на постоянной основе услуги, а комплексный план развития является основным инструментом достижения целей в области развития.

32. Нынешний процесс комплексного планирования развития представляет собой радикальный отход от прежних подходов к планированию, применявшихся в Южной Африке, которые носили в основном технократический и ведомственный характер. Он все очевиднее свидетельствует о переходе к комплексному и всеохватному подходу к местному планированию. Закрепленное в законе требование о проведении консультаций со всеми секторами и заинтересованными сторонами позволило наладить более широкие связи и сотрудничество между различными правительственными учреждениями и ведомствами, а также между традиционными органами власти и новыми структурами местного самоуправления.

33. С течением времени произошло слияние а) законодательных норм, регулирующих решение проблем, связанных с обеспечением устойчивости и рациональным использованием окружающей среды, и б) законодательных норм, регулирующих планирование и осуществление практической деятельности. Это особенно касается комплексных планов развития на уровне местных властей, где сегодня не только цели комплексных планов развития определяются с учетом экологических факторов, но и процессы их подготовки, и ожидаемые результаты тесно увязаны с принципами обеспечения устойчивости. Поощряемые на международном уровне подходы к местной повестке дня на XXI век во многом совпадают с подходами к комплексному планированию развития, которые обязательны к применению в Южной Африке.

34. В связи с выводами недавно проведенной оценки о том, что учет вопросов обеспечения экологической устойчивости в процессах комплексного планирования развития носит ограниченный характер, был подготовлен национальный рамочный документ — методологическое пособие, — озаглавленный «Повышение внимания к вопросам охраны окружающей среды в рамках процесса комплексного планирования развития». И хотя это только начало работы, приводятся доводы в пользу того, что те, кто в местных органах власти Южной Африки отвечает за вопросы рационального использования окружающей среды и обеспечение устойчивости, должны пойти дальше и досконально изучить все особенности планирования, включая процессы, терминологию и методы работы специалистов по планированию, а также весь набор альтернативных решений, которые специалисты по планированию и управлению должны принимать на каждом этапе процесса комплексного планирования развития.

В. Германия: обеспечение всестороннего учета проблематики адаптации к изменению климата в национальном планировании

35. В связи с изменением климата обширные районы Германии подвергаются все возрастающему риску затопления. Прогнозы, составленные по итогам исследования водосборного района Некар в Баден-Вюртемберге и Баварии, говорят о том, что к 2050 году количество небольших и средних по масштабу наводнений увеличится на 40–50 процентов, а количество наводнений, бывающих «раз в сто лет», — на 15 процентов. Согласно оценкам министерства по охране окружающей среды земли Баден-Вюртемберг, дополнительные расходы на создание инфраструктуры защиты от наводнений, рассчитанной на долгосрочную эксплуатацию, составят 685 млн. долл. США. После крупномасштаб-

ных наводнений 2002–2003 годов в Германии был принят закон о противопаводковых мерах, который обязывает учитывать результаты оценки изменения климата в национальном планировании и предъявляет строгие требования в отношении обозначения районов наводнений и границ населенных пунктов.

C. Малые островные развивающиеся государства: обеспечение всестороннего учета проблематики адаптации к изменению климата

36. Небольшие островные развивающиеся государства уже продемонстрировали лидерство в области мер адаптации к изменению климата. Сталкиваясь с опасностями, вытекающими в связи с изменением климата, которые затрагивают все аспекты социальной, экономической и экологической жизни, правительства этих государств разработали комплексные ответные меры, увязывающие процессы национального и регионального планирования и осуществление конкретной деятельности. В Карибском бассейне Программа обеспечения всестороннего учета проблематики адаптации к изменению климата, реализация которой началась в 2002 году, имеет задачу оказывать содействие учету стратегий по управлению климатическими рисками и адаптации в деятельности, связанной с управлением водными ресурсами, туризмом, рыболовством, сельским хозяйством и другими секторами. В регионе Тихого океана правительство Кирибати при помощи доноров обеспечило учет факторов изменения климата в национальном планировании, работая в рамках ведомственных комитетов высокого уровня. После двухлетнего подготовительного этапа (2003–2005 годы) следует трехгодичный период осуществления практической деятельности, в ходе которого доноры принимают участие в финансировании дополнительных расходов в связи с мерами адаптации к изменению климата в ключевых областях.

VI. Рекомендации

A. Рекомендации государствам-членам

37. Политическая воля и партнерство — вот ключи к успеху устойчивого развития. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы как национальное, так и местное политическое руководство, заявили о своей приверженности процессам устойчивого развития и в то же время эффективно взаимодействовали друг с другом и другими заинтересованными сторонами на всех уровнях и во всех секторах. Было бы целесообразно также рассмотреть вопрос об объединении многосторонних сетей стран, в которых существуют комиссии по стратегическому планированию или экономические и социальные советы. Кроме этого, можно расширить сферу охвата и состав этих комиссий и советов, а также более активно и эффективно использовать информационно-коммуникационные технологии в процессе интеграции.

38. В рамках последующей деятельности по итогам Балийского процесса важную роль играет учет проблематики адаптации к изменению климата и стратегий смягчения последствий стихийных бедствий в национальных программах развития. Процесс такого учета должен осуществляться на

позападной и выборочной основе, но вместе с тем носить оперативный и всеобъемлющий характер. При такой постановке задачи стратегии и меры адаптации и смягчения последствий стихийных бедствий, включая различные формы налоговых льгот и дестимулирующих средств, должны содействовать устойчивому развитию. Такие инструменты, как стратегическая экологическая оценка и оценка экологических последствий могли бы, в надлежащих случаях, содействовать реализации программ и проектов или принятию инвестиционных решений. Странам, находящимся в наиболее уязвимом положении, следует оказывать соответствующую помощь, а развивающимся странам — всяческое содействие в развитии их потенциала в области адаптации. Первоочередная задача должна состоять в том, чтобы удовлетворять базовые потребности неимущих слоев населения в электроэнергии, в том числе путем расширения доступа к источникам электроснабжения, без существенного увеличения объемов выбросов парникового газа.

39. Достижение прогресса в области борьбы с последствиями изменения климата потребует повышения эффективности управления, в том числе активных усилий гражданского общества и открытой, транспарентной и ответственной политики и процессов принятия решений. В этом контексте важную роль играет наращивание возможностей по обеспечению всестороннего учета связей между нищетой и устойчивым развитием в процессах планирования национального развития, таких, как документы о стратегии сокращения масштабов нищеты и стратегии достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В этом отношении важно обновить все национальные стратегии устойчивого развития и документы о стратегии сокращения масштабов нищеты в целях учета проблематики изменения климата и формирования приоритетных стратегий снижения степени уязвимости, а также составления ориентировочной сметы финансовых расходов в связи с осуществлением этих стратегий.

В. Рекомендации Экономическому и Социальному Совету

40. Экономическому и Социальному Совету следует продолжать усилия, направленные на определение приоритетов при обсуждении проблематики устойчивого развития, прежде всего процессов, касающихся последующей деятельности по итогам Балийского процесса. Совет может сыграть ведущую роль в деле координации технических исследований и выработки рекомендаций по вопросам политики различных функциональных комиссий, работающих под его руководством. В частности, Совету следует уделить внимание общим аспектам управления и потенциалу государств с точки зрения оказания помощи государствам-членам в решении задач в области устойчивого развития.

С. Рекомендации Секретариату Организации Объединенных Наций

41. Секретариату Организации Объединенных Наций следует оказывать помощь в распространении и налаживании обмена примерами передовой практики и оказывать поддержку инициативам по созданию потенциала в области управления и устойчивого развития, в том числе в области изменения климата. Комитет может попросить Секретариат довести выводы своего обсуждения этого пункта до сведения членов Экономического и Социального Совета на этапе заседаний высокого уровня Совета в ходе основной сессии 2008 года и на ежегодном заседании Совета на уровне министров для обзора прогресса, достигнутого в ходе осуществления согласованных на международном уровне целей в области развития, касающихся устойчивого развития.
