



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/11
4 March 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Комиссия по устойчивому развитию
Четвертая сессия
18 апреля-3 мая 1996 года

Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Правительствам следует продолжать усилия по созданию национальных комиссий по вопросам устойчивого развития и разработке комплексных стратегий устойчивого развития, предусматривающих участие населения. В этом контексте организациям системы Организации Объединенных Наций и другим соответствующим организациям следует поддерживать такие усилия посредством, в частности, укрепления координации и внедрения свода нормативных положений о "наиболее эффективных практических мерах" как по реализации стратегий устойчивого развития, так и по содействию их осуществлению.

Организациям и органам системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с правительствами и, по мере необходимости, с неправительственными организациями следует уделять первоочередное внимание мерам, направленным на поддержку мероприятий по координации и планированию на национальном уровне, связанных с осуществлением Повестки дня на XXI век. В рамках стратегии согласования действий должны быть опубликованы и взяты на вооружение всеми внешними партнерами руководящие принципы для исполнения проектов и программ на национальном уровне.

Следует и далее оказывать и усиливать поддержку работе по созданию правовой базы в развивающихся странах, особенно в целях проведения обзоров национального законодательства, связанного с устойчивым развитием, и осуществления международно-правовых соглашений, если это уместно.

Следует продолжать работу в области комплексного экономического и экологического учета, особенно в связи с а) дальнейшей разработкой методологии в интересах достижения консенсуса; б) содействием осуществлению национальных программ на основе поддержки и стимулирования работы национальных статистических служб; и с) укреплением технического сотрудничества в этой области.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 24	
I. ПОЛИТИКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ	3 - 11	4
II. ПРАВОВЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ СТРУКТУРЫ	12 - 15	6
III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ И РЫНОЧНЫХ И ДРУГИХ СТИМУЛОВ	16 - 17	7
IV. КОМПЛЕКСНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УЧЕТ ..	18 - 22	7
V. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БУДУЩЕМ	23 - 25	8

ВВЕДЕНИЕ

1. Глава 8 Повестки дня на XXI век ("Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений") охватывает четыре взаимосвязанных вопроса: а) учет вопросов окружающей среды и развития на уровнях политики, планирования и управления; б) создание эффективной правовой и нормативной структуры; с) обеспечение эффективного использования экономических механизмов и рыночных и других стимулов; и д) создание систем для комплексного учета экологических и экономических факторов.

2. Следует отметить, что многие мероприятия, предусмотренные в главе 8 Повестки дня на XXI век, непосредственно связаны с мероприятиями, предложенными в контексте главы 40 ("Информация для принятия решений"), в частности в разделах, касающихся данных и информации и показателей. Такие мероприятия в настоящем докладе не рассматриваются. Аналогичным образом, поскольку в докладах Генерального секретаря об изменении структур потребления и производства (E/CN.17/1996/5 и Add.1) и о финансовых ресурсах и механизмах финансирования устойчивого развития: обзоре текущих вопросов и событий (E/CN.17/1996/4 и Add.1) рассматриваются экономические механизмы, этот материал не повторяется в настоящем докладе.

I. ПОЛИТИКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

3. Значительное число стран продемонстрировали свою приверженность комплексному процессу принятия решений в интересах устойчивого развития, что является важным достижением после проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД). В приложении II к справочному документу, относящемуся к докладу Генерального секретаря по главе 38 Повестки дня на XXI век (E/CN.17/1996/16), отмечается, что специальные институциональные механизмы согласования вопросов, касающихся устойчивого развития, либо уже существуют на национальном уровне, либо в настоящее время разрабатываются в 148 странах, из которых примерно 17 процентов являются развитыми странами, 13 процентов – странами с переходной экономикой и 70 процентов – развивающимися странами. Кроме того, хотя некоторые из этих учреждений существовали до 1992 года, ясно, что более 90 процентов таких учреждений созданы благодаря решениям ЮНСЕД. Другие органы с более длительной историей были во многих случаях перестроены в соответствии с требованиями Повестки дня на XXI век.

4. Европейская комиссия одобрила серию внутренних мер для учета экологических факторов в ее предложениях по другим аспектам процесса принятия решений в рамках Сообщества и сейчас разрабатывает внутреннюю методологию проведения экологических оценок. Стимул к осуществлению политики и стратегий в области устойчивого развития также дает "стратегия подготовки к вступлению", принятая Европейским сообществом, которое недавно заключило соглашения об ассоциированном членстве ("Европа") с Болгарией, Венгрией, Латвией, Литвой, Польшей, Румынией, Словакией, Словенией, Чешской Республикой и Эстонией.

5. На многие механизмы координации возложены функции подготовки национальных стратегий устойчивого развития или предоставления информации и формирования консенсуса в интересах их осуществления. С точки зрения структуры механизмы координации значительно отличаются друг от друга. Некоторые механизмы имеют временный характер и учреждены с конкретной целью подготовки долгосрочной стратегии; некоторые включены в структуру существующих министерств, где работа по координации охватывает главным образом подготовку периодических национальных стратегий; некоторые представляют собой межведомственные комитеты, действующие только на

национальном уровне; некоторые представляют собой организационно взаимосвязанные консультативные советы, сформированные как на национальном, так и на региональном или местном уровнях; некоторые включают в себя как межправительственный комитет для координации работы в регионах, провинциях и государствах, так и ведомственный комитет для придания этой работе большей стратегической направленности.

6. Кроме того, – по крайней мере если говорить о тех странах, которые представили национальные доклады, – фактически во всех странах, будь то развитых, развивающихся или с переходной экономикой, в состав механизмов координации входят, помимо представителей соответствующих отраслевых министерств, представители основных групп, являющиеся либо полноправными членами, либо членами с консультативным статусом.

7. Перед каждым механизмом поставлена четкая задача удовлетворять потребности той или иной конкретной политической системы, и их разнообразие подтверждает национальный характер этих органов. Не существует какой-либо единой модели, хотя есть определенные общие характеристики, рекомендованные в Повестке дня на XXI век, такие, как их междисциплинарный характер и широкое участие населения в их работе. В то же время некоторые органы добились более значительных по сравнению с другими успехов в плане влияния на политику, которая не является чисто экологической. Было бы полезным, чтобы страны провели тематические исследования по вопросу о том, как и с какой целью они пытаются решить следующие проблемы: каким образом увязать организационные подразделения как по горизонтали, так и по вертикали; как классифицировать проблемы и практические действия; каким образом поощрять и обеспечивать участие населения; как разработать систему стимулирования; каким образом одновременно использовать и формировать потенциал; каким образом выявлять информацию, необходимую для принятия правильных решений, и получать к ней доступ; и как установить показатели устойчивого развития для контроля и проведения обзора.

8. Такие тематические исследования, проводимые в разных экономических, социальных и культурных условиях, могли бы служить примером и давать некоторое представление о том, как странам действовать дальше. В этой работе страны должны найти свой собственный путь, но международное сообщество может оказать им помощь.

9. Еще одна область, в которой был достигнут существенный прогресс, – это внедрение оценки экологических последствий (ОЭП). Почти все представившие доклады страны предусмотрели обязательные ОЭП для проектов и часто для программ, когда ожидаются значительные последствия для окружающей среды. Однако лишь некоторые из них сделали ОЭП частью процесса выработки политики. В некоторых странах с переходной экономикой осуществляется пересмотр уже существующих законов и положений в отношении ОЭП. В целом, во всех странах для участия в подготовке этих оценок приглашаются неправительственные организации.

10. Национальные стратегии разрабатываются на национальном уровне, но на их содержание в значительной мере влияют принятые на международном уровне решения и международные договоренности. Например, те, кто принимает решения на национальном уровне, представляют страны, являющиеся членами межправительственных организаций, участниками договоров и получателями кредитов и финансовой и технической помощи. Следовательно, можно определить по крайней мере четыре различных группы субъектов деятельности, и все они могут влиять на разработку национальной стратегии. К ним относятся а) те, кто принимает решения на национальном уровне; б) межправительственные органы, занимающиеся вопросами устойчивого развития; с) конференции участников международных конвенций, связанных с устойчивым развитием; и д) страны-доноры.

11. Связь этих различных субъектов деятельности с политикой и планами, а также усилия, предпринимаемые на национальном и международном уровнях для того, чтобы приступить к решению некоторых из этих проблем, рассматриваются в добавлении к настоящему докладу.

III. ПРАВОВЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ СТРУКТУРЫ

12. Законы и положения, адаптированные к условиям конкретных стран, относятся к числу наиболее важных инструментов претворения в жизнь политики в области окружающей среды и развития, которые не только позволяют применять методы управления и контроля, но и составляют нормативную структуру для экономического планирования и рыночных механизмов. Среди стран, представивших доклады Комиссии по устойчивому развитию в этом году, многие указали на то, что национальные стратегии устойчивого развития послужили основой для обзора существующего законодательства и разработки новых законов. Несколько стран подготовили также рамочные законы в этих целях. Кроме этого, растет число национальных обзоров и пересмотров законов и положений, которые затрагивают экологическую проблематику в целом, включая, например, проблемы загрязнения воздуха и воды, удаления и переработки отходов, а также проблемы биологического разнообразия, главным образом в контексте национальных стратегий в области окружающей среды.

13. Для эффективного учета вопросов окружающей среды и развития в политике и практике каждой страны необходимо разрабатывать и применять комплексные, поддающиеся принудительному осуществлению и эффективные законы и положения, в основе которых лежат рациональные социальные, экологические, экономические и научные принципы. Кроме этого, необходимо разработать программы для пересмотра и обеспечения выполнения принятых законов, положений и норм. Как на национальном, так и на международном уровнях предпринимаются все более активные усилия по решению данной проблемы, однако эта задача весьма масштабна как с методологической, так и с организационной точки зрения. Сложность заключается в том, что данную проблему необходимо рассматривать комплексно, как состоящее из различных элементов единое целое, что, как правило, не характерно для процесса принятия законов и подготовки различных правил.

14. Во многих случаях одной из предпосылок является создание потенциала в соответствующих учреждениях. Эта работа ведется, однако имеющихся ресурсов недостаточно для выполнения поставленной задачи. Весьма важное значение имеет также координационный механизм, позволяющий не только соотносить законы друг с другом, но и увязывать обязательства по международному праву с положениями национальных законов. Почти все ответившие страны указали, что подобная координация действительно имеет место, как правило либо через межминистерские группы, либо в рамках отраслевых министерств.

15. Осуществление международно-правовых документов на национальном уровне характеризуется различиями. Трудности при осуществлении главным образом являются одним из следствий неадекватности финансовых и людских ресурсов. Тенденция как к разделению обязанностей, так и к предоставлению ресурсов и технологий, вероятно, расширит возможности развивающихся стран по выполнению их юридических обязательств. Примечательно то, что, судя по некоторым признакам, национальные законы, регулирующие осуществление международных юридических соглашений, могут применяться к иностранным компаниям, действующим в той или иной стране (включая, например, многонациональные корпорации), менее строго, чем к национальным компаниям.

III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ И РЫНОЧНЫХ И ДРУГИХ СТИМУЛОВ

16. Политика, планы и законы имеют важное значение, однако трудно ожидать, чтобы только с их помощью можно было решить проблемы окружающей среды и развития. Цены, рынки и бюджетно-финансовая и экономическая политика правительства играют дополнительную роль в формировании взглядов и поведения.

17. Эти проблемы подробно обсуждаются в двух докладах Генерального секретаря, находящихся на рассмотрении Комиссии. В добавлении к докладу об изменении структур потребления и производства (E/CN.17/1996/5/Add.1) проводится обзор инструментов и подходов, имеющих особую значимость для данной темы, включая, например, повышение ответственности производителей, системы экологической маркировки, влияние систем ценообразования, государственные закупки, реформу налогообложения в области окружающей среды, переработку отходов и т.д. В добавлении к докладу о финансовых ресурсах и механизмах для целей устойчивого развития (E/CN.17/1996/4/Add.1) дается оценка эффективности таких экономических рычагов, как налоги за загрязнение окружающей среды, налоги за использование природных ресурсов и операции по купле-продаже прав на выбросы; субсидии; и подходы к укреплению базы поступлений средств в национальные экологические фонды. В нем также обсуждается вопрос о новаторских механизмах финансирования деятельности по защите глобальной окружающей среды.

IV. КОМПЛЕКСНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УЧЕТ

18. В рамках систем комплексного экологического и экономического учета предпринимается попытка интегрировать экологические проблемы в традиционные национальные счета. Традиционные национальные счета позволяют получать индикаторы для оценки экономических показателей и тенденций за целый ряд лет, однако уделение повышенного внимания интеграции экологической информации в этот процесс является сравнительно новым явлением и по-прежнему порождает довольно разноречивые мнения. Имеет место, в частности, расхождение во взглядах относительно того, что является предпочтительным: денежно-экономический учет на основе экономической оценки экологических издержек или выгод, или же физический экологический учет.

19. Ряд стран пытаются разработать системы комплексного экологического и экономического учета. Развитые страны обычно предпринимают соответствующие усилия либо на индивидуальной основе, либо в рамках деятельности Статистического бюро Европейских сообществ (ЕВРОСТАТ); в восьми развивающихся странах соответствующие проекты осуществляются при поддержке Статистического отдела Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Программы развития Организации Объединенных Наций и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Экспериментальные тематические исследования, посвященные применению методов комплексного экологического и экономического учета, осуществляются в трех из этих стран. Одна страна, экономика которой находится на переходном этапе, приступила к осуществлению проекта по учету экологических ресурсов.

20. В отсутствие международного консенсуса в отношении того, как инкорпорировать экологические активы и издержки и выгоды их использования в применяемую в международном масштабе систему национальных счетов (СНС), Статистический отдел Организации Объединенных Наций разработал систему комплексного экологического и экономического учета (СКЭЭУ) в качестве одной из вспомогательных систем СНС 1993 года. СКЭЭУ была представлена в

справочнике "Комплексный экологический и экономический учет" 1/, опубликованном в 1993 году.

21. В начале 90-х годов Всемирный банк оказал поддержку в разработке СКЭЭУ и справочника. Затем он проделал дополнительную работу по определению показателя чистой экономии средств, который исчисляется в рамках СКЭЭУ. Стремясь усовершенствовать эмпирическую основу для принятия решений, Всемирный банк недавно опубликовал первое издание работы "Monitoring Environmental Progress", в которой рассматриваются сильные и слабые стороны существующих ныне показателей и предлагаются пути для дальнейшей разработки.

22. В течение следующих двух лет ЕВРОСТАТ будет разрабатывать сателлитные счета для системы национальных счетов, уделяя повышенное внимание "экологическим расходам" и истощению товарных природных ресурсов. Определенная финансовая информация будет также рассмотрена в контексте связанных с этим физических измерений. С этой работой связан проект разработки комплекса, включающего 10 показателей экологического давления. Эти показатели наряду с экономическими данными являются в конечном счете первым шагом на пути к созданию "зеленых" сателлитных счетов СНС. Эти два мероприятия, в осуществлении которых ведущая роль принадлежит ЕВРОСТАТ, наряду с программой исследований различных проблем стоимостной оценки, которые встречаются тогда, когда предпринимаются попытки оценить экологический ущерб, представляют собой один из аспектов деятельности, призванной подвести под устойчивое развитие солидную экономическую основу.

V. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БУДУЩЕМ

23. На национальном уровне, как представляется, имеет место тенденция к применению более комплексного подхода к принятию решений, хотя это не всегда принимало - и не обязательно будет принимать - форму всеобъемлющих стратегий устойчивого развития. Тем не менее, на национальном, двустороннем и международном уровнях больше внимания уделяется такой координации планов, стратегий и целей по секторам и "специальным группам", которая позволяет добиться согласованности, эффективности, действенности и продвижения вперед к достижению многоплановой цели устойчивого развития. Имеется также достаточно свидетельств того, что принятие решений на национальном уровне становится процессом, открытым для более широкого, а в некоторых случаях более децентрализованного, участия.

24. В области создания национальных правовых и нормативных механизмов ведется менее значительная работа. Хотя в большинстве стран уже начаты определенные процессы разработки комплексных стратегий и планов на регулярной основе, число государств, осуществляющих подобные им регулярные процессы в области права, меньше. Проведение законодательной реформы требует наличия высококвалифицированных кадров, имеющих юридическую подготовку и хорошо знакомых с потребностями в области устойчивого развития. Судя по имеющейся информации, в большинстве стран подобные кадры в основном отсутствуют.

25. Применение методов комплексного экологического и экономического учета, вероятно, будет расширяться, по крайней мере на разовой и экспериментальной основе. Проблема будет заключаться в том, чтобы обеспечить увязку между необходимой методологической работой и попытками применения этих методов на национальном уровне.

1/ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.XVII.12.
