ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

EP

UNEP/GC.26/17/Add.2

Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Distr.: General
12 January 2011

Russian
Original: English

**Двадцать шестая сессия Совета управляющих/
Глобальный форум по окружающей среде
на уровне министров**
Найроби, 21-24 февраля 2011 года
Пункт 4 b) предварительной повестки дня*

Вопросы политики: возникающие вопросы политики

Справочный документ для консультаций на уровне министров

Дискуссионный документ, представленный Директором-исполнителем

Международное управление окружающей среды

Резюме

Настоящий документ подготовлен с целью предоставления краткой справочной информации для министров по второй теме консультаций на уровне министров, которые состоятся на двадцать шестой сессии Совета управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде: "Международное управление окружающей средой". Он предназначен для активизации дискуссий во время консультаций на уровне министров.

* UNEP/GC.26/1.

K1170136 150211

Введение

1. Почти через десять лет после Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в Йоханнесбурге, Южная Африка, 26 августа 4 сентября 2002 года, проблемы экологической устойчивости и устойчивого развития стали еще более актуальными, в то время как взаимосвязь и взаимозависимость мира резко возросли. Как уже отмечалось в контексте Инициативы по глобальной перестройке Всемирного экономического форума, растет признание общественностью и дипломатическим сообществом необходимости решать эти проблемы за счет более тесного глобального сотрудничества; однако современная глобальная архитектура управления с трудом приспосабливается к новым условиям, и некоторые аналитики считают, что международная система достигла эволюционного перепутья[1]. Международным организациям, созданным в другую эпоху, все сложнее и сложнее справляться с общими проблемами, стоящими перед международным сообществом. Необходимо переосмыслить то, как мы будем решать эти проблемы, и укрепить приверженность международному порядку, установленному для урегулирования проблем, которые не могут быть решены одной страной, а требуют коллективных действий со стороны преданного делу и согласованно действующего международного сообщества.

2. Устойчивое развитие можно рассматривать, фигурально говоря, как крышу, опорами которой служат три взаимоусиливающих компонента - экономика, социальное обеспечение и окружающая среда. Если все три опоры имеют разный запас прочности, то крыша может накрениться. Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию состоится в 2012 году. Ввиду того, что одной из ее тем будет тема "Институциональные рамки для устойчивого развития", Конференция даст прекрасную возможность и для творческого осмысления того, как обеспечить, чтобы три основных компонента устойчивого развития имели одинаковый запас прочности, и для принятия мер за пределами стесненных рамок учреждений, в которых обычно действует международное сообщество.

3. Для того, чтобы участники конференции воспользовались этой возможностью, чтобы они могли решать проблему управления и создать прочные рамки для устойчивого развития, им следует помнить этот образ крыши, опорами которой служат три компонента, и при этом следует признать два жизненно важных факта. Во-первых, им следует признать, что институты, образующие экологический компонент устойчивого развития, носят фрагментарный характер и значительно слабее, чем учреждения, образующие социальный и экономический компонент. Во-вторых, им следует признать, что эта фрагментация в виде частично дублирующих друг друга повесток дня и отсутствия интеграции, порой является причиной недостатков в концептуальном представлении и в реализации устойчивого развития. Признав эти факты, им следует найти средства восполнить нехватку правомочий, наблюдаемую в экологическом компоненте, так, чтобы он мог поддерживать и уравновешивать социальный и экономический компонент, и им следует найти способ обеспечить более широкую координацию и правомочия в интересах устойчивого развития в целом.

4. В настоящем документе показана относительная слабость экологического компонента, его важность и первостепенное значение для экономического развития, сколь бы ни были важны социальное обеспечение и благополучие человека. Основное внимание в нем сосредоточено на управлении экологическим компонентом и утверждается, что для того, чтобы укрепить рамки для устойчивого развития, необходимо начинать с укрепления как экологического компонента, так и координационной функции общей системы управления устойчивым развитием. В документе предлагается ряд ключевых идей, которые следует принять во внимание, чтобы достичь прогресса в деле более полного учета экологического компонента в рамках для устойчивого развития, и в завершение министрам предлагается найти ответы на некоторые вопросы относительно предлагаемого подхода и того, какие реальные результаты для окружающей среды они хотели бы получить по итогам Конференции.

I. Окружающая среда и устойчивое развитие: важность окружающей среды для экономического и социального компонентов

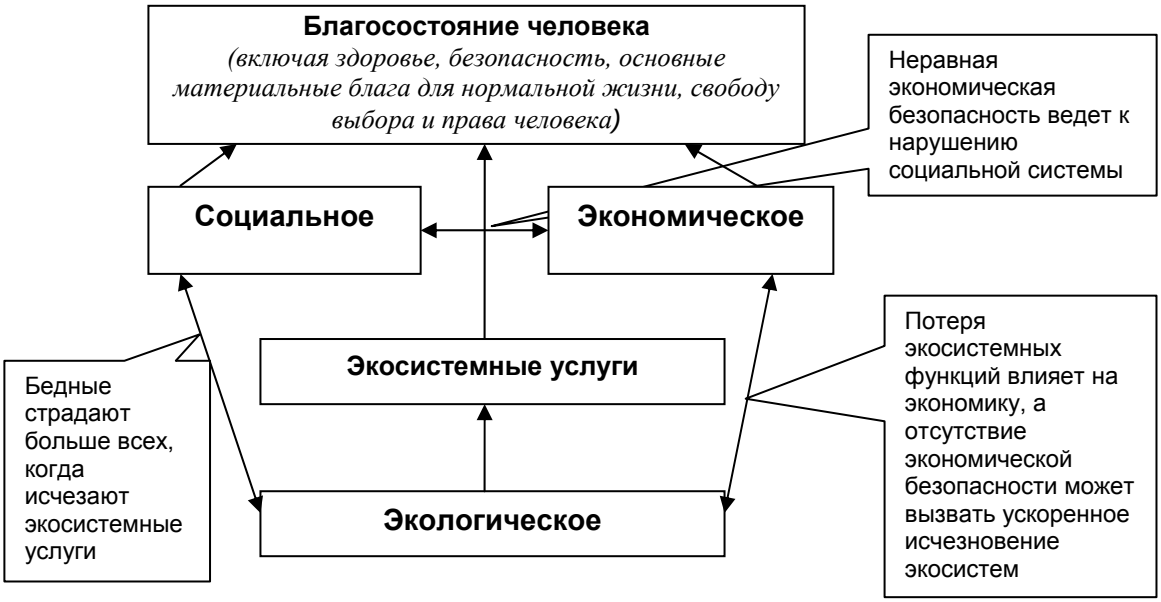
5. Идея достижения устойчивого развития до сих пор привлекательна как общая стратегия; тем не менее, хотя предпринимается немало усилий для определения понятия устойчивого

[1] Richard Samans, Klaus Schwab and Mark Malloch-Brown, "Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World", 2010.

развития, нам по-прежнему не хватает последовательных стратегий его практической реализации. Отчасти это объясняется тем, что отсутствие ясности превратило устойчивое развитие в расплывчатое понятие для групп с особыми интересами, порождая несвязные, пространные и требующие больших издержек повестки дня.

6. Такая ситуация мало способствует продвижению идеи устойчивого развития и отвлекает от исходной предпосылки, что экологическая устойчивость, экономическое развитие и социальное обеспечение являются взаимодополняющими целями (см. рисунок). Как результат, важность окружающей среды для двух других компонентов устойчивого развития до сих пор не получила достаточного признания при разработке основных стратегий[2].

Связи между экосистемными услугами, устойчивым развитием и благосостоянием человека



7. Экологические проблемы переплетаются со многими вопросами экономического развития и социальными вопросами и тесно связаны с бедностью. Оценка экосистем на рубеже тысячелетия показывает, что существует прямая связь между состоянием окружающей среды (экосистемой) и экономическим и социальным благоденствием, убедительно свидетельствуя о том, что усилия по уменьшению масштабов нищеты и улучшению благосостояния человека не приведут к успеху там, где будет допускаться деградация окружающей среды. В основе всех ресурсов, которые мы используем, лежат экосистемные процессы: биологическое, химическое и физическое взаимодействие между компонентами экосистем (например, почвой, водой и биологическими видами). Эти процессы дают людям блага (или экосистемные услуги) в виде, среди прочего, продовольствия, чистой воды, поглощения углерода и сокращения эрозии[3]. В сущности, товары и услуги, которые двигают вперед нашу экономику и поддерживают наши социальные системы, даются нам, в основном, здоровой и функционирующей окружающей средой.

8. Однако окружающая среда находится под угрозой. Регулярные научные оценки и отзывы свидетельствуют о вызывающей тревогу деградации окружающей среду в результате воздействия человека (см. рамку 1)[4]. Они показывают, что в совокупности от одной трети до

---

[2] David G. Victor, "Recovering Sustainable Development", *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 1 (2006).

[3] R. L. Goldman, "Ecosystem services: how people benefit from nature", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development,* vol. 52, No. 5, pp. 15–23.

[4] Международное сообщество постоянно обобщает научные и национальные доклады в виде глобальных обзоров, таких как серии, опубликованные Межправительственной группой по изменению климата в 1990, 1992, 2001, 2005 и 2007 годах, как *Глобальная экологическая перспектива* ЮНЕП (четвертая с 1990 года), *Доклады о развитии человека* Программы развития Организации Объединенных Наций (ежегодно с 1990 года), the *World Resources Reports* Всемирного института ресурсов (в 2000, 2002, 2005 и 2008 годах), и *WWF Living Planet Reports* (последний в 2008 году, но в нем сообщается о тенденциях изменения популяции видов, начиная с 1970 года)

половины поверхности суши планеты подверглось трансформации в результате деятельности человека. По данным промежуточного доклада об экономике экосистем и биологического разнообразия[5], в течение прошлого века было утрачено 35 процентов мангровых лесов и 40 процентов лесов, а за последние 50 лет деградации подверглись 50 процентов водно-болотных угодий и 60 процентов экосистемных услуг. Потеря видов в 100-1000 раз выше, чем в геологические времена и будет ускоряться с изменением климата. Что касается рыбных ресурсов в мире, полностью выловлены или чрезмерно истощены 80 процентов рыбных ресурсов, и происходит превышение критических порогов: например, коралловые рифы рискуют погибнуть, если выбросы двуокиси углерода срочно не уменьшить[6].

B. Связи между окружающей средой, экономическим развитием и социальным обеспечением

9. Стабильная окружающая среда, стимулирование экономического и социального развития и повышение благосостояния человека (в том числе безопасности, основных материальных благ, обеспечивающих нормальную жизнь (например, достаточно питательной пищи), здоровья и доброжелательных общественных отношений) взаимосвязаны и неразделимы, а процветание и уменьшение масштабов бедности зависят от поддержания стабильного поступления благ от экосистем.

10. Товары и услуги, полученные от окружающей среды, способствуют существенному чистому выигрышу в экономическом развития, социальном обеспечения и благосостоянии человека в целом. Версия доклада об экономике экосистем и биологического разнообразия для лиц, определяющих национальную и международную политику, показывает, что экономические и социальные сектора, включая сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство, развитие, здравоохранение, энергетику, транспорт и промышленность, непосредственно связаны с биологическим разнообразием и экосистемными услугами. Ряд секторов нуждается в природном капитале, который дает им исходные материалы, возможность проведения научных исследований, получения новых продуктов и налаживания инновационного бизнеса. Например, 20-25 процентов оборота фармацевтической отрасли (около 650 млрд. долл. США в год) обеспечивается благодаря использованию генетических ресурсов, а экотуризм приносит в сфере занятости около 100 млрд. долл. США в год. В целом в докладе отмечается, что неспособность остановить потерю биологического разнообразия на земле, может обойтись к 2010 году в 500 млрд. долл. США, - в такую сумму оценивается стоимость экосистемных услуг, которые были бы обеспечены, если бы биологическое разнообразие было сохранено на уровне 2000 года. В море нерациональное рыболовство снижает потенциальный доход от вылова рыбы примерно на 50 миллиардов долларов в год[7].

Рамка 1

Воздействие человека на экосистемы[8]

- Теперь никакого сомнения не вызывает свидетельство глобального потепления в результате производства человеком двуокиси углерода и других парниковых газов.
- К концу XX века три четверти пригодной для жилья поверхности Земли было испорчено в результате деятельности человека.
- Люди представляют 0,5 процента животной биомассы на Земле, однако в среднем человек завладел примерно 32 процентами чистой земной первичной продукции. Воздействие на местном и региональном уровнях значительно сильнее.
- Сегодня деятельность человека является самой значительной силой эволюции
- Деятельность человека ускорила прежние средние темпы исчезновения видов в 100-10 000 раз.

---

[5] См. TEEB (2009) The Economics of Ecosystems and Biodiversity: An Interim Report. Самый последний доклад из серии докладов об экономике экосистем и биологического разнообразия был выпущен в октябре 2010 года в Нагое, Япония, на десятой сессии Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии. Все доклады доступны по адресу www.teebweb.org/.

[6] TEEB (2009), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers*.

[7] Там же.

[8] Адаптировано из публикации W. M. Adams and S. J. Jeanrenaud, *Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World* (Gland, Switzerland, International Union for Conservation of Nature, 2008), p.16. Доступна по адресу: http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2008-017.pdf.

- От 5 до 20 процентов от примерно 14 миллионов видов растений и животных на Земле находятся под угрозой исчезновения.
- В 2005 году около 60 процентов (15 из 24) экосистемных услуг, согласно Оценке экосистем на рубеже тысячелетия, находились в процессе деградации или использовались нерационально.
- Популяция крупных хищных рыб в настоящее время составляет менее 10 процентов от доиндустриального уровня. Чрезмерный вылов истощил районы рыбного промысла как в океанах, так и во внутренних водах.
- Более двух миллионов людей во всем мире ежегодно умирает преждевременно от загрязнения атмосферы и воздуха внутри помещений и от респираторных заболеваний.
- Запасы питьевой воды на душу населения во всем мире уменьшаются, а загрязнение воды остается единственной самой главной экологической причиной болезни и смерти человека.
- Более одного миллиарда человек в развивающихся странах питаются рыбой как основной пищей и свыше половины всех продаваемых лекарств создаются на основе природных веществ, источником которых являются, главным образом, тропические леса.
- Сельская беднота особенно страдает от потери природного капитала, поскольку из-за этого они лишаются 47-89 процентов своего дохода.

11. Рост доходов достигается за счет постоянно растущих издержек в виде деградации многих экосистемных услуг, увеличения риска нелинейных изменений и усугубление бедности для некоторых групп населения[9].

C. На пути к более эффективной интеграции трех компонентов устойчивого развития

12. Вышеупомянутые оценки показывают, что, хотя мы стоим перед серьезной угрозой, ухудшение состояния окружающей среды можно обратить вспять в течение ближайших 50 лет. Однако необходимых изменений в политике и практике не происходит[10]. В докладе 2010 года об актуализации экономики природопользования в серии докладов об экономике экосистем и биологического разнообразия[11] четко сформулированы проблемы, но также показано, что мы можем разработать ясную и поддающуюся реализации стратегию решения этих вопросов. Цель вынесения проблем, связанных с изменением окружающей среды, на передний план должна быть не предвестником рокового конца, а, скорее, средством понять, как перейти от определения проблемы к поиску реальных решений.

13. Необходимость роста и развития и необходимость защиты и сохранения природной среды часто противопоставляются друг другу как противоположные цели. На самом деле, экономика мира забуксует без услуг, предоставляемых экосистемами. На экологическую политику значительное влияние оказывает экономическое планирование и экономическая деятельность, поэтому рассмотрение окружающей среды в отрыве от экономической деятельности и развития - неэффективный подход к достижению устойчивого развития. Равным образом, экономическое планирование, игнорирующее воздействие на окружающую среду, может привести к усилению негативного воздействия на использование ресурсов и благосостояние человека. Соответственно, институциональная база для принятия решений должна включать принятие экологических и экономических решений для обеспечения устойчивости[12].

---

[9] Millennium Ecosystem Assessment (2005). Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Washington, DC: Island Press See also TEEB (2010) The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.

[10] Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Washington, D.C., Island Press, 2005).

[11] TEEB (2010) The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB.

[12] M. Swenarchuk, "International Environmental and Sustainability Governance: Options Beyond Institutional Reform", 2004. Available from www.helsinkiprocess.fi/netcomm/ImgLib/24/89/swenarchuk_paper_20041018.pdf.

14. Таким образом, управление в интересах экологической устойчивости является одной из великих задач нашего времени для лиц, принимающих стратегические решения, и мы должны содействовать управлению, основанному на учете опыта и на адаптации к изменениям, с тем, чтобы иметь дело с динамичными социальными и экологическими системами. После проведения Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, состоявшейся в 1972 году в Стокгольме, в деле защиты окружающей среды были достигнуты успехи благодаря созданию и укреплению институциональных механизмов. Такие механизмы были созданы для решения секторальных экологических вопросов наряду с вопросами взаимосвязей между окружающей средой, развитием и экономическими проблемами. Но, несмотря на эти достижения, состояние окружающей среды продолжает ухудшаться.

15. Улучшение экологических условий для уменьшения масштабов бедности предполагает изменение институтов и инструментов политики. Утверждается, что в основе деградации окружающей среды лежат институциональные и политические причины, а не сама бедность[13], и что связь между бедностью и окружающей среды опосредована институциональными, социальным, экономическими и культурными факторами[14].

16. Следовательно, одним из основных приоритетов политики, направленной на повышение экологической устойчивости, является совершенствование международного управления окружающей средой. Для решения проблем устойчивого развития и принимая во внимание изменения, произошедшие после Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, нынешние структуры и институты в экономической, социальной и экологической областях и их соответствующие связи необходимо укрепить на международном, региональном и национальном уровнях, с тем чтобы добиться согласованности, свести воедино стратегии, ограничить дублирование, активизировать осуществление и усилить подотчетность.

II. Слабость управления окружающей средой в контексте устойчивого развития

17. Поскольку экологические услуги лежат в основе социального и экономического благосостояния и, следовательно, устойчивого развития, системы управления всех трех компонентов вместе образуют основные элементы управления устойчивым развитием. Для того, чтобы система управления устойчивым развитием могла функционировать, требуется, чтобы структура управления каждого компонента была одинаково прочной и чтобы все три поддерживали друг друга.

18. При сравнении запаса прочности социального и экономического компонентов становится очевидным, что они имеют гораздо более прочный фундамент, чем экологический компонент, и это проявляется в том, что у них имеются сильные базовые институты, которые определяют глобальную и региональную политику, порождающую эффект постепенного стимулирования развития на национальном уровне. В экономике международные финансовые учреждения, в частности, Всемирный банк, Международный валютный фонд и Всемирная торговая организация, служат оплотом, защищающим экономические интересы и оказывающим существенное влияние на национальную политику. Они обязаны своим влиянием их собственной структуре управления и наличию финансовых рычагов и средств контроля за соблюдением требований. Институциональное устройство экономической сферы является примером также тесной взаимосвязи между деньгами и властью.

19. В социальной сфере такие учреждения, как Программа развития Организации Объединенных Наций, Международная организация труда и Всемирная организация здравоохранения, имеют свои конкретные области специальных знаний, опирающиеся на согласованные на международном уровне стандарты и принципы. Хотя структуры управления на международном уровне не столь жесткие, как в экономической сфере, и менее обеспечены в финансовом отношении, для лиц, принимающих решения, нравственный императив обеспечения социального благополучия и потенциальное политическое давление со стороны избирательных округов, которые могут говорить от собственного имени, обеспечивает достаточную основу для успешных действий. В социальной сфере специализация органов,

---

[13] Sanjeev Prakash, "Poverty and environment linkages in mountains and uplands: reflections on the ‘poverty trap’ thesis", CREED Working Paper, No. 12 (London, International Institute for Environment and Development, February 1997), p 3.

[14] Там же, пункт 23.

занимающихся конкретными вопросами, также гарантирует относительно широкий охват социальных вопросов.

20. Экологический компонент, с его фрагментированной структурой управления и относительно скудными финансовыми средствами, значительно слабее, чем социальный и экономический компоненты. Его слабость обусловлена рядом факторов. Во-первых, охране окружающей среде не достает морального значения, придаваемого защите человеческой жизни. Во-вторых, с экономической точки зрения окружающая среда, как правило, рассматривается как "общественное благо"[15], в значительно упрощенном смысле это означает, что она рассматривается как нечто, доступное людям для свободного пользования, не принадлежащее никому и не имеющее экономической ценности или стоимости. С учетом характеристик окружающей среды, для ее защиты потребуется жесткая структура управления или значительные ресурсы для обеспечения ее защиты с помощью стимулов.

21. Относительная слабость экологического компонента была признана Генеральным секретарем в его докладе Подготовительному комитету Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию на ее первой сессии (A/CONF.216/PC/2), где он писал, что " экологический компонент является, возможно, той областью, где темпы прогресса самые медленные "и что" большинство показателей улучшения положения дел в области экологии не свидетельствуют о том, что этот компонент каким-либо действенным образом увязывается с прогрессом в экономической и социальной областях; по сути, общая картина дает основания говорить о том, что увязка между этими тремя областями становится все менее тесной[16]."

22. Эффективное природопользование сталкивается еще с одним препятствием, которое заключается в том, что окружающая среда взаимосвязана с множеством других секторов, расположенных в экономической и социальной сферах, включая финансирование и развитие, промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение и культуру. Это означает, что устойчивое развитие не осуществлялось принудительно, ибо для его осуществления требуется, чтобы в процессах принятия решений в рамках социального и экономического компонента учитывалась окружающая среда, даже когда она не рассматривается в качестве основной области, представляющей для них интерес.

23. Помимо слабости системы управления самого экологического компонента, отсутствие органа по устойчивому развитию с достаточными полномочиями для скоординированного управления тремя компонентами означает, что общее управление устойчивым развитием также неэффективно.

24. Хотя глобальная политика и соглашений сформулированы на международном уровне, в конечном счете они должны быть реализованы на национальном уровне. Следовательно, необходимо обратить внимание на национальный уровень и рассмотреть структуры управления для устойчивого развития на этом уровне.

A. Управление устойчивым развитием на национальном уровне

25. В основе действий в области устойчивого развития на национальном уровне лежит международная политика, в частности Повестка дня на XXI век[17], в которой Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию высказала мнение, что "необходимое согласование и расширение существующей политики и планов будет происходить путем принятия внятной стратегии устойчивого развития", с общей целью, состоящей "в совершенствовании или перестройке процесса принятия решений таким образом, чтобы обеспечить в его рамках полный учет социально-экономических и экологических вопросов, а также более широкое участие общественности"[18]. В 2006 году Международный институт по устойчивому развитию в сотрудничестве с Организацией экономического

---

[15] В экономике общественное благо – это благо, "не вызывающее соперничества" и "не предусматривающее исключения". Благо не вызывает соперничества, когда его потребление одним индивидуумом не уменьшает его наличия для потребления другими; благо не предусматривает исключения, когда никто не может быть фактически исключен из числа пользующихся им.

[16] Там же, пункт 23.

[17] *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.93.I.8 и исправления), том I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение II.

[18] Там же, пункт 8.3.

сотрудничества и развития, подготовил исследование с целью оценки усилий 21 страны[19] по разработке и осуществлению национальных стратегий устойчивого развития. Авторы исследования рассмотрели шесть ключевых элементов управления и разработали связанные с этим критерии эффективности[20].

26. Основные проблемы в деле управления устойчивым развитием на национальном уровне заключаются в том, что национальные власти склонны рассматривать устойчивое развитие как процесс, касающийся главным образом окружающей среды, а не как один из трех одинаково важных компонентов устойчивого развития, и, исходя из этого, возлагать ответственность за устойчивое развитие исключительно на природоохранные органы правительств, которые, как правило, относятся к наиболее слабым отраслевым министерствам. Более сильный экологической компонент на национальном уровне с четко очерченной сферой охвата может обеспечить более ясное понимание различий между устойчивым развитием и полномочиями по охране окружающей средой и что в процесс интеграции будут вовлечены все компоненты.

27. С момента создания ЮНЕП, санкционированного Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 для координации природоохранной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций и постоянного уделения внимания вопросам окружающей среды, было создано множество других органов, которые также занимаются экологическими проблемами, что привело к частичному дублированию основных направлений деятельности (иногда даже к противоречиям) и к снижению эффективности административной деятельности. Основной вывод, который Объединенная инспекционная группа сделала в своем управленческом обзоре экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций состоял в том, что в настоящее время механизм международного руководства экологической деятельностью ослабляется институциональной фрагментацией и специализацией, а также отсутствием целостного подхода к экологическим проблемам и устойчивому развитию[21].

28. Второй основной причиной слабости экологического компонента является отсутствие подотчетности в рамках режима управления. Подотчетность в этом контексте следует понимать в качестве общего термина для описания систем, которые способствуют реализации политики и соглашений таким образом, который в полной мере соответствует принципу общей, но дифференцированной ответственности. Следовательно, подотчетность в этом контексте необходимо рассматривать по-новому, в том плане, что меры по обеспечению подотчетности должны быть надежно подкреплены созданием потенциала и технологической поддержкой.

B. Отсутствие полномочного органа

29. Хотя фрагментация и отсутствие подотчетности в определенной степени могут быть компенсированы сильными лидерами, которые могли бы, как дирижер оркестра, активизировать коллективные усилия и призвать неэффективных игроков к ответу, в международной системе управления окружающей средой в ее нынешнем виде такого лидера нет, очевидными последствиями чего становится отставание в осуществлении политики и соглашений. В системе есть номинальный лидер в лице ЮНЕП, мандат которого, в соответствии с пунктом 2 Найробийской декларации о роли и мандате ЮНЕП, принятой Советом управляющих ЮНЕП в своем решении 19/1 от 7 февраля 1997 года, заключается в том, чтобы " выполнять роль ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и являющегося авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды". Однако правительства до сих пор не дали ЮНЕП необходимые средства для того, чтобы эффективно играть свою роль.

---

[19] Бельгия, Бразилия, Германия, Европейский союз, Ирландия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Норвегия, Португалия, Словакия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Филиппины, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция, Швейцария, Южная Африка и Южная Корея.

[20] Darren Swanson and László Pintér, "Governance Structures for National Sustainable Development Strategies: Study of Good Practice Examples", 2006, p. 5. Доступна по адресу: www.iisd.org/pdf/2006/measure_gov_structures.pdf.

[21] JIU/REP/2008/3, стр. iii.

C. Совершенствование управления устойчивым развитием путем совершенствования управления окружающей средой

30. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что совершенствование международного управления окружающей средой будет напрямую способствовать совершенствованию управления устойчивым развитием[22].

D. Создание системы стимулов для эффективной реализации

31. Для обеспечения более тщательной реализации существующих природоохранных законов и политики в поддержку устойчивого развития, необходимо решить три упомянутые выше основные проблемы, мешающие эффективной системе международного управления окружающей средой. Логичной отправной точкой для решения проблемы фрагментации и неэффективности и обеспечения более эффективной работы коллективной системы будет повышение потенциала ее руководства. Следствием этого станет повышение подотчетности всей системы перед правительствами и перед теми, кто в конечном итоге выигрывает от этой системы – населением всего мира. В нижеследующих пунктах рассматриваются конкретные меры по решению каждой из основных проблем.

32. Что касается решения проблемы полномочного органа на основе существующих мандатов, то следует повысить полномочия ЮНЕП, сделав членство в ее Совете управляющих постоянно открытым для всех правительств.

33. Для борьбы с фрагментацией и неэффективностью необходимо иметь общесистемные природоохранные стратегии для достижения эффекта взаимоусиления путем группирования многосторонних природоохранных соглашений и согласования глобальной политики с глобальным финансированием. Последнее обеспечит более эффективное и оперативное выделение средств и может быть достигнуто за счет укрепления институциональных связей между Советом управляющих и Фондом глобальной окружающей среды.

34. Чтобы решить проблему подотчетности, необходимо будет добиться обзора ключевых функций Глобального форума по окружающей среде на уровне министров для проведения независимых сторонних обзоров и мониторинга работы, чтобы обеспечить стимулы для активизации работы и принятия своевременных мер и создать глобальную версию Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

35. Для эффективного решения проблемы реализации потребуется также оперативнее реагировать на потребности стран на национальном уровне и, в частности в случае развивающихся стран, полнее учитывать требования охраны окружающей среды в структурах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и в работе страновых групп. Кроме того, для этого потребуется повысить общую приверженность делу финансирования природоохранной деятельности.

36. Хотя для создания условий для устойчивого развития необходимо усиление экологического компонента, для достижения устойчивого развития необходима всеобъемлющая система управления, которая обеспечит интеграцию всех трех компонентов, с учетом уроков, извлеченных на национальном уровне.

III. Усиление всесторонней координации устойчивого развития

37. Одного только усиления слабого экологического компонента устойчивого развития будет недостаточно, и такие действия должны идти рука об руку с повышением эффективности общей системы управления, которая может эффективно координировать другие компоненты и осуществлять и пересматривать повестку дня устойчивого развития.

38. В разделе XI Йоханнесбургского плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, известного как Йоханнесбургский план выполнения решений[23], излагается концептуальный проект институциональных рамок для устойчивого

---

[22] Материал об экологическом компоненте можно найти в справочной документации к совещаниям Консультативной группы министров или представителей высокого уровня по вопросам международного управления окружающей средой по адресу: www.unep.org/environmentalgovernance/Introduction/GCfeb2010/tabid/4556/Default.aspx.

[23] *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Южная Африка, 26 августа 4 сентября 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение.

развития. Он содержит подробные рекомендации о том, как существующие учреждения могут активизировать свою текущую деятельность и осуществлять ее в контексте устойчивого развития. Он уполномочивает три ключевых учреждения контролировать интеграцию трех компонентов устойчивого развития, следить за тем, как она проводится в жизнь и проводить соответствующий обзор:

a) Генеральной Ассамблеи надлежит принять концепцию устойчивого развития в качестве общих рамок политики в системе Организации Объединенных Наций, обеспечить политический импульс и направлять работу;

b) Экономическому и Социальному Совету надлежит координировать деятельность вспомогательных органов, фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций по обеспечению устойчивого развития;

c) Комиссии по устойчивому развитию надлежит добиться согласованности между тремя компонентами устойчивого развития с точки зрения тематики и провести обзор осуществления Повестки дня на XXI век. Другим международным учреждениям была поставлена задача осуществления Повестки дня на XXI век в контексте устойчивого развития, но с акцентом на их соответствующих областях работы.

39. На бумаге Йоханнесбургский план выполнения решений дает, казалось бы, четкие указания, на практике же концепция устойчивого развития вместо того, чтобы стать стратегией, которая пронизала бы всю работу Организации Объединенных Наций и обеспечила основные руководящие принципы всей деятельности Организации Объединенных Наций, превратилась в отдельный вопрос в повестках дня организаций. План не смог помочь также в создании правомочного органа и наделении его необходимыми полномочиями на уровне политики, чтобы следить за тем, отражается ли, и каким образом, политика в области устойчивого развития в планах и бюджетах системы Организации Объединенных Наций и в работе учреждений Организации Объединенных Наций. То же относится к обзору выполнения решений на национальном уровне. При этом встает вопрос, нельзя ли укрепить рамки на основе более глубокого понимания их нынешней слабости и недостатков. Общий анализ должен стать частью подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию для содействия подлинному пониманию проблем и поиска адекватных решений.

40. На национальном уровне такие анализы проводятся, и они позволяют извлечь несколько уроков того, как можно успешно включать задачи устойчивого развития в разработку и осуществление национальной политики (см. рамку 2)[24]. Эти уроки помогут лучше понять, из чего могут состоять элементы изменений, которые необходимо произвести в учреждениях, отвечающих за управление окружающей средой на международном уровне.

Рамка 2

Элементы, которые, как представляется, обеспечат успех интеграции устойчивого развития на национальном уровне

Координация высокого уровня	*Согласованность и стратегия*	*Ассигнования*	*Правомочный орган*	*Мониторинг и оценка*	*Обзор*	*Участие заинтересованных сторон*
В теории эту роль надлежит играть Экономическому и Социальному Совету. Однако он действует как форум, а не как механизм координации, в то время как координация требует правомочий и легитимности для обеспечения того, чтобы	Повестка дня на XXI век и Йоханнесбургский план выполнения решений представляют планы по обеспечению устойчивого развития, но это крайне сложные документы высокого уровня, которые необходимо задействовать во	Отсутствует обзор уровня финансирования или того, какая часть бюджетов Организации Объединенных Наций направляется на стимулирование устойчивого развития	Многие внесенные предложения касаются создания органа управления системой, не имеющей никакой четкой структуры	Ожидается, что рекомендации Комиссии по устойчивому развитию будут осуществляться на национальном уровне, однако систематического обзора или мониторинга осуществления не проводится. Учреждения Организации Объединенных Наций в рамках	Комиссия по устойчивому развитию проводит обзор своей программы работы, но не деятельности в области устойчивого развития, осуществляемой другими учреждениями, такими, как ПРООН, ЮНЕП, ФАО, ЮНЕСКО и т.д. Не	Несмотря на то, что заинтересованные стороны широко представлены в Комиссии по устойчивому развитию, их вклад редко принимается во внимание. Реформы рамок должны опираться на оригинальные модели участия заинтересо-

[24] Рамка 2, включая заголовок, взята из публикации Swason, 2006.

запланированная деятельность осуществлялась на практике	всей системе Организации Объединенных Наций			экономического, экологического и социального компонентов предназначены для осуществления Повестки дня на XXI век, Йоханнесбургс-кого плана выполнения решений и других итоговых документов по устойчивому развитию, но не проводится ни мониторинга, ни обзора и отсутствует орган управления, который бы обеспечивал, чтобы политика устойчивого развития проводилась в жизнь.	проводится и обзора осуществления национальной политики.	ванных сторон в работе Комиссии.

41. Ожидается, что участники Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию рассмотрят пути укрепления институциональных рамок для устойчивого развития, и по этому вопросу уже внесено много предложений, некоторые из которых были внесены также в ходе процессов консультаций по вопросам международного управления окружающей средой:

a) создать новую всеобъемлющую организацию по устойчивому развитию;

b) реформировать Экономический и Социальный Совет и Комиссию по устойчивому развитию.

42. На других форумах или научными учреждениями вносились другие предложения:

a) преобразовать Комиссию по устойчивому развитию в совет по устойчивому развитию в рамках Генеральной Ассамблеи[25];

b) реформировать Совета по опеке, чтобы превратить его в совет по устойчивому развитию более высокого уровня[26];

c) создать коллегию по устойчивому развитию;

d) объединить Программу развития Организации Объединенных Наций с Департаментом Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, создать отделение Организации Объединенных Наций по обеспечению устойчивого развития

43. Многие из этих предложений могут действительно привести к созданию более прочных рамок. Анализ правовых последствий и затрат и выгод каждого из них может быть полезен для понимания того, в чем состоят недостатки и какие изменения необходимы. Удобным средством сделать это и рассмотреть случаи достижения успеха на национальном уровне может быть обсуждение вопросов в ходе работы, например, Консультативной группы министров или представителей высокого уровня по международному экологическому руководству.

[25] A/CONF.216/PC/2, пункт. 69.

[26] Там же.

V. Ключевые идеи к Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию

44. Процесс консультаций высокого уровня по широкому реформированию международного управления окружающей средой, начало которому было положено решением SS.XI/1 Совета управляющих от 26 февраля 2010 года, позволил выработать несколько предложений по совершенствованию и повышению согласованности в системе международного управления окружающей средой. Цель этих предложений, изложенных в документе "Итоги Найроби-Хельсинки"[27], - создать международную систему управления окружающей средой, способную достичь тех целей и выполнить те функции, которые были сформулированы прежней консультативной группой министров и представителей высокого уровня, учрежденной Советом управляющих в своем решении 25/4 и работа которой стала известна под названием "Белградский процесс".

45. Участники Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию могли бы приветствовать результаты процесса консультаций высокого уровня как позитивный шаг в сторону укрепления экологического компонента как наиболее слабого из трех основных компонентов устойчивого развития. Итоги Найроби Хельсинки также являются позитивным шагом в направлении большей согласованности экономических, социальных и экологических интересов во всей системе Организации Объединенных Наций и между экологической устойчивостью и экономическим и социальным развитием. Как уже отмечалось в настоящей работе, система международного управления окружающей средой дополняет и поддерживает устойчивое развитие в целом, включая все три компонента.

46. Итоги консультаций и дискуссий высокого уровня по реформе международного управления окружающей средой в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде позволяют сформулировать несколько ключевых идей.

47. Среда обеспечивает крайне необходимую поддержку социальных и экономических компонентов устойчивого развития, но система управления окружающей средой чрезвычайно фрагментирована и не имеет базового учреждения, которое может использовать все полномочия в целях защиты окружающей среды и работать эффективно и в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

48. Совет управляющих ЮНЕП, по просьбе сопредседателей процесса неофициальных консультаций по институциональным рамкам природоохранной деятельности в системе Организации Объединенных Наций, учрежденным Генеральной Ассамблей на ее шестидесятой сессии по предложению Председателя Ассамблеи в развитие итогов Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, провел два раунда дискуссий по существу вопроса укрепления экологического компонента устойчивого развития, в результате которых было подготовлено много справочных документов и сформулировано два важных итога работы. Белградский процесс руководствовался принципом, что форма должна следовать за функцией, и задал цели и соответствующие функции для системы международного управления окружающей средой в контексте экологической устойчивости и устойчивого развития. Далее последовали Итоги Найроби-Хельсинки, которые стали важным шагом вперед в выявлении пробелов в текущих функциях и разработке общесистемных реформ, направленных на то, чтобы восполнить эти пробелы. В них также было предложено и обобщено несколько вариантов институциональной реформы.

49. Поэтапные реформы, предложенные консультативной группой министров или представителей высокого уровня, учрежденной решением 25/4 Совета управляющих, были представлены Совету на рассмотрение на его одиннадцатой специальной сессии и отмечены в решении SS.XI/1. Они важны для улучшения международного управления окружающей средой в краткосрочной перспективе, однако для достижения целей и выполнения функций, заданных Белградским процессом, их будет недостаточно. Для того чтобы международное управление окружающей средой обеспечило реализацию этих целей и функций, необходимы глубокие перемены.

50. В ходе двух процессов консультаций участники не смогли достичь консенсуса в отношении характера институциональных реформ, которые были бы наиболее эффективными

[27] Консультативная группа министров или представителей высокого уровня по международному экологическому руководству провела совещания 7-9 июля 2010 года в Найроби и 21-23 ноября 2010 года в Эспоо, Финляндии. Итоги ее работы, утвержденные Группой на совещании в Эспоо, получили название "Итоги Найроби-Хельсинки" и были опубликованы в документе UNEP/GC.26/18.

для международного управления окружающей средой. Однако они все-таки определили несколько потенциальных вариантов, и настало время для принятия решения на более высоком стратегическом уровне, например, на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.

51. Хотя уже проведена значительная часть анализа для обоснования такого решения, в случае необходимости, по линии ЮНЕП, других учреждений Организации Объединенных Наций и Группы по рациональному природопользованию может быть предпринят дальнейший анализ.

52. Участники конференции могут использовать двухэтапный подход к укреплению институциональных рамок для устойчивого развития. Во-первых, они могли бы принять решение о соответствующих институциональных механизмах для совершенствования международного управления окружающей средой на основе широких вариантов институциональной реформы, определенных в ходе Белградского процесса и в Итогах Найроби-Хельсинки в качестве вклада в укрепление институциональных рамок для устойчивого развития. Во-вторых, в виду того, что всеобъемлющая система управления устойчивым развитием будет обеспечивать интеграцию трех основных компонентов, решение о реформировании институциональных рамок для устойчивого развития должно приниматься также с целью обеспечить согласованность между тремя основными компонентами в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и тем самым активизировать деятельность в области устойчивого развития.

VI. Вопросы, предлагаемые на рассмотрение министрам в рамках подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию

53. Реформирование международного управления окружающей средой вызовет вопросы относительно связи между его существующими институциональными структурами и структурами экономического и социального секторов, помимо вопроса о том, можно ли создать эффективные всеобъемлющие институциональные рамки для устойчивого развития. В связи с этим, в ходе дискуссий министры могут заглянуть вперед и обсудить вопрос о том, как обеспечить координацию управления окружающей средой и проведения возможных реформ в рамках устойчивого развития. Можно было бы рассмотреть следующие вопросы:

a) если совершенствование управления окружающей средой будет признано приоритетным, какие основные препятствия в плане политики могут помешать достижению согласия относительно реформ?

b) каким образом более эффективное управление окружающей средой можно было бы быть интегрировать в реформированные институциональные рамки для устойчивого развития?

c) какова будет связь между совершенствованием международного управления окружающей средой и Комиссией по устойчивому развитию?

d) как более согласованная система международного управления окружающей средой может эффективнее содействовать достижению устойчивого развития на национальном уровне?

e) как повысить эффективность координации и интеграции финансирования устойчивого развития и охраны окружающей среды и сделать его более доступным?

f) может ли Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию реализовать пакет реформ управления устойчивым развитием и, тем самым, реформ международного управления окружающей средой и какие будут последствия для работы Подготовительного комитета?