



Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцать первая сессия

4–8 апреля 2022 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Создание прочных институтов для борьбы с изменением
климата и его последствиями, а также в целях
рационального использования природных ресурсов,
их защиты и восстановления**

**Институциональные проблемы и возможности,
связанные с изменением климата и охраной
природных ресурсов**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Линдой Билмес и Пак Сун Э в сотрудничестве с Джеральдин Фрейзер-Молекети, Луисом Мелеманом, Аминатой Туре, Ланем Сюэ и Наджат Заррук.

* E/C.16/2022/1.



Институциональные проблемы и возможности, связанные с изменением климата и охраной природных ресурсов

Резюме

Настоящий документ призван стать основой для обсуждения Комитетом экспертов по государственному управлению вопроса о создании прочных институтов для борьбы с изменением климата и его последствиями, а также в целях рационального использования природных ресурсов, их защиты и восстановления. В документе Комитет рассматривает институциональные проблемы и возможности, связанные с достижением цели 13 в области устойчивого развития, касающейся борьбы с изменением климата, цели 14, касающейся сохранения морских экосистем, и цели 15, касающейся сохранения экосистем суши.

Авторы определяют основные институциональные проблемы, связанные с достижением целей в области устойчивого развития, включая отсутствие принятых на глобальном уровне стандартов для измерения биоразнообразия, неравные условия для развитых и развивающихся стран, фрагментацию институциональных механизмов, занимающихся проблемами, связанными с изменением климата, и последствия пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Кроме того, они предлагают возможные решения для продвижения вперед, включая использование рыночных механизмов, таких как налоги и субсидии, для создания стимулов; разработку количественных параметров для измерения природного капитала; и содействие фундаментальным изменениям в поведении людей, подкрепляемое действиями правительства. В заключение авторы приводят ряд рекомендаций, которые могут быть также изучены участниками в 2022 году.

I. Введение

1. Впервые Комитет экспертов по государственному управлению решил изучить институциональные проблемы и возможности, связанные с борьбой с изменением климата и охраной наземных и водных природных ресурсов. Для этой цели в межсессионный период была созвана неофициальная рабочая группа. Рабочая группа рассмотрела, в частности, способы привлечения учреждений и партнерств для достижения цели 13 в области устойчивого развития (борьба с изменением климата), цели 14 (сохранение океанов, морей и морских ресурсов) и цели 15 (защита экосистем суши и прекращение процесса утраты биоразнообразия), а также соответствующие задачи и количественные параметры для анализа прогресса в их достижении.

2. Признавая важность технического анализа в этой области, рабочая группа провела консультации с рядом научных экспертов, включая представителей Статистического отдела Департамента по экономическим и социальным вопросам, специализирующихся на Системе эколого-экономического учета (СЭЭУ), и Научного центра по вопросам геонаучных исследований и изменения окружающей среды Геологической службы Соединенных Штатов, а также должностных лиц, участвовавших в работе двадцать шестой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, проходившей с 31 октября по 13 ноября 2021 года в Глазго, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

3. Усилия рабочей группы поддержал Секретариат, который поручил подготовить справочный документ о создании прочных институтов для решения проблемы изменения климата и в целях рационального использования природных ресурсов¹. Документ был признан весьма актуальным для работы, проводимой рабочей группой. В документе были обозначены такие основные вопросы, как институциональные барьеры на пути к достижению целей и выполнению задач, связанных с окружающей средой; способность стран эффективно использовать количественные параметры, связанные с этими целями; всеобъемлющие вопросы социального равенства, потенциала и транспарентности в плане наличия ресурсов для достижения связанных с окружающей средой целей; и способы распространения и использования некоторых инструментов Организации Объединенных Наций, таких как приложение по использованию искусственного интеллекта для анализа данных об окружающей среде и устойчивом развитии для экосистемных счетов, разработанная Баскским центром по изменению климата в поддержку внедрения СЭЭУ.

II. Основные институциональные проблемы и возможности, связанные с достижением целей 13, 14 и 15 в области устойчивого развития

Проблемы

4. Прогресс в достижении целей 13, 14 и 15 в области устойчивого развития застопорился или замедлился во всех регионах мира. Такие низкие показатели во многом объясняются институциональными факторами, в том числе

¹ Afreen Siddiqi, "Building strong institutions for addressing climate change and for the sustainable management of natural resources", background paper prepared for the Committee of Experts on Public Administration, December 2021. URL: https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA21_background%20paper%20on%20institutions%20climate%20action.pdf.

недостаточно «активным участием» в достижении целей; фрагментацией ответственности за достижение целей, когда в большинстве стран ответственность разделена между различными министерствами и ведомствами; нехваткой финансирования для проведения экологических преобразований в странах с развивающейся экономикой; отсутствием прозрачности в расходовании средств на природоохранную деятельность; неумением применять и неспособностью понять технические материалы; и несовпадением границ экосистем с административными юрисдикциями. К числу других трудностей в выполнении экологических задач относятся недостаточное сотрудничество между органами государственного управления разного уровня, государственными ведомствами, частным сектором, организациями гражданского общества, научно-академическими кругами и другими субъектами; и проблемы, непосредственно связанные с измерением этих целей, включая трудности в измерении состояния экосистем и неэффективные количественные параметры.

5. Большинство стран согласовали способы измерения выбросов парниковых газов, однако отсутствие принятых во всем мире стандартов для измерения биоразнообразия является серьезной проблемой. Одна из проблем в этой области заключается в ограниченном техническом потенциале как государственного, так и частного секторов. Прилагаются усилия для наращивания потенциала, но их необходимо предпринимать в значительно более широких масштабах. Частные бухгалтерские фирмы не станут добровольно нести расходы на приобретение таких знаний, если не произойдет серьезных изменений в мировых стандартах бухгалтерского учета. Обычно стандарты устанавливаются частными органами, такими как некоммерческий Совет по стандартам финансового учета Соединенных Штатов Америки, которые действуют на основе консенсуса и зачастую медленно адаптируются. Кроме того, будет необходимо согласовать стандарты на международном уровне, иначе установление жестких экологических стандартов чревато тем, что сильно загрязняющие окружающую среду виды деятельности будут просто передислоцированы в страны или регионы с менее жесткими стандартами.

6. Помимо этого, серьезную проблему представляют собой неравные условия для развитых и развивающихся стран. Несмотря на общее желание защитить биоразнообразие и понимание проблемы изменения климата, некоторым лидерам крайне сложно донести убедительные аргументы до местного населения, столкнувшегося с требующими принятия незамедлительных мер кризисами, такими как наводнения, засухи и нехватка продовольствия, несмотря на то что такие кризисы часто связаны с изменением климата. Более того, безвыходная ситуация, когда развивающимся странам предлагается нести тяжелое бремя из-за последствий изменения климата, вызванных развитыми странами, была хорошо продемонстрирована на двадцать шестой сессии Конференции сторон и остается серьезным препятствием на переговорах.

7. Фрагментация институциональных механизмов, занимающихся проблемами, связанными с изменением климата, внутри стран и между ними является серьезной проблемой, требующей срочного решения. Цели 13, 14 и 15 связаны с 27 различными задачами, 33 согласованными на глобальном уровне показателями и тысячами соответствующих действий. По определению, эти цели охватывают весь спектр экономической деятельности. Для этого, в свою очередь, необходима координация между многочисленными государственными ведомствами как для осуществления последовательной политики, соответствующей целям, так и для измерения прогресса. В большинстве стран руководящая роль четко не закреплена за конкретным министерством или государственным ведомством. Еще более сложная ситуация наблюдается в федеральных системах, где субнациональные органы управления являются основными субъектами во

многих областях разработки политики и регулирования, имеющих отношение к целям в области устойчивого развития. Следовательно, часто возникают политические конфликты, а преобразования труднодостижимы даже при наличии сильной политической воли. Кроме того, фрагментарность затрудняет количественную оценку общего объема ресурсов государственного сектора, выделяемых на достижение целей в области устойчивого развития, поскольку они могут скрываться во многих различных разделах как национального, так и местных бюджетов. Тем не менее отслеживание общего объема выделяемых ресурсов является одним из основных показателей того, насколько значима политика и серьезна приверженность достижению целей в области устойчивого развития.

8. Помимо этого, важно отметить, что пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) сильно повлияла на работу национальных учреждений и их возможности для руководства работой по достижению целей и отслеживанию хода их достижения в качестве программы действий. Пандемия вызвала серьезные сбои в работе правительств, в том числе в плане разработки политики, предоставления базовых услуг, правоохранительной деятельности и отправления правосудия. Кроме того, она выявила значительные ограничения в возможностях правительств, касающихся «сквозных аспектов деятельности правительства», таких как обеспечение готовности к кризисным ситуациям, связь между наукой и политикой, коммуникация и использование возможностей электронного правительства, что значительно повлияло на способность некоторых правительств урегулировать кризисную ситуацию. Пандемия и неэффективность стратегии реагирования на нее выявили важные области, в которых необходимо расширить национальное и международное сотрудничество в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

Возможности

9. С учетом широкого охвата целей в области устойчивого развития одних лишь соответствующих нормативно-правовых мер недостаточно. Необходимо также дать эффективный сигнал рынку с помощью сочетания налогов и субсидий для того, чтобы у субъектов частного сектора (как компаний, так и индивидуальных потребителей) были стимулы для содействия достижению целей в области устойчивого развития. Однако экологический учет является одним из основных требований для создания таких рыночных стимулов, поскольку помогает обеспечить ясность и транспарентность издержек и выгод. Некоторые успешные примеры способствовали позитивным изменениям или обеспечили активное участие и поддержку местного населения. Такие усилия, как восстановление мангровых зарослей в Сенегале или охрана мест обитания птиц в Республике Корея, характеризуются тесными партнерскими связями и вовлечением местного населения и действительно предоставили местному населению возможность содействовать разработке решений, дополнительные примеры которых можно найти в справочном документе (см. пункт 3 выше). Для достижения успеха, как правило, с самого начала требуются прочная институциональная основа и общая цель местного населения.

10. Может быть полезно обновить и скорректировать текущий набор согласованных на глобальном уровне показателей для измерения прогресса. В частности, необходимы количественные параметры для измерения «природного капитала» — живых и неживых элементов экосистем, которые способствуют производству товаров и услуг на благо людей. Существует несколько новых инструментов, многие из которых были разработаны Организацией Объединенных Наций, для измерения экосистемных услуг, отслеживания изменений в экосистемных активах и увязки этой информации с экономической и другой

деятельностью человека. Очень важно обеспечить переход к измерению природного капитала, который в развивающихся странах может быть больше, чем можно предположить по валовому внутреннему продукту. Благодаря СЭЭУ удалось достичь значительного прогресса в этой области, и с ее помощью можно сделать результаты гораздо более доступными для субнациональных органов управления, в частности благодаря новому приложению по использованию искусственного интеллекта для анализа данных об окружающей среде и устойчивом развитии для быстрого учета природного капитала. Тем не менее эти усилия должны прилагаться на местном уровне и быть адаптированы к местным условиям. Одним из существенных препятствий является отсутствие необходимых знаний для сбора и представления требуемых данных.

11. Многие страны все еще находятся на самых ранних стадиях этого процесса и применяют различные подходы для признания, демонстрации и оценки важности биоразнообразия и экосистемных услуг. Даже в тех странах, где такие подходы существуют, полученная оценка зачастую не приводит к разработке политических реформ, необходимых для смягчения факторов, способствующих потере биоразнообразия, и стимулирования устойчивого развития. Для того, чтобы ситуация изменилась, необходимо скорректировать стандарты бухгалтерского учета в частном секторе таким образом, чтобы они учитывали прибыль и убытки от последствий воздействия на окружающую среду для цен активов и корпоративного баланса. Это, в свою очередь, повлияет на рыночное ценообразование на загрязняющие товары и услуги и, в конечном счете, изменит распределение государственного и частного капитала в масштабах, необходимых для устранения угроз, связанных с изменением климата.

12. Для достижения целей в области устойчивого развития будут необходимы фундаментальные изменения в поведении людей в отношении окружающей среды. Необходим социальный сдвиг в сторону практических подходов, которые помогают улучшить охрану здоровья и благополучия человека и защитить естественную среду обитания. Несмотря на явные признаки прогресса в этой области, фундаментальная роль природной среды в содействии развитию и поддержанию экономики до сих пор не признана в некоторых частях мира. Обмен знаниями как внутри стран, так и между ними и образование являются существенно важными компонентами для стимулирования активного участия населения в деятельности по охране окружающей среды. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о том, в какой степени государственная политика может в конечном счете повлиять на выбор и социальные нормы таким образом, что поведение стало самоподкрепляющимся с течением времени даже в отсутствие внешнего регулирования или наказаний. Более глубокое понимание того, как зарождаются и поддерживаются социальные нормы, в том числе на основе оценки влияния социальных сетей, может помочь в продвижении практических подходов, обеспечивающих охрану природной среды.

III. Стратегические рекомендации

13. Рабочая группа рекомендует поддержать следующие действия и предлагает, чтобы соответствующие вопросы были более тщательно изучены Комитетом в течение следующего года:

а) уделение приоритетного внимания созданию и укреплению механизмов для выработки согласованной политики в поддержку достижения целей 13, 14 и 15;

- b) повышение уровня транспарентности усилий по борьбе с изменением климата и рациональному использованию природных ресурсов путем включения целей 13, 14 и 15 в добровольные национальные обзоры, представляемые на ежегодном политическом форуме высокого уровня;
- c) усиление подотчетности государственных учреждений в плане охраны окружающей среды путем включения оценки состояния природных ресурсов, находящихся под их юрисдикцией, в регулярные оценки эффективности работы;
- d) расширение возможностей государственного сектора в области эколого-экономического учета;
- e) укрепление каналов для генерирования знаний и обмена ими внутри стран и между ними;
- f) использование комплекса различных мер в таких областях, как налогообложение, регулирование и обмен знаниями, для более быстрого перехода к устойчивому развитию;
- g) обеспечение всестороннего учета подходов к территориальному планированию и территориальному развитию в национальной политике и стратегиях, связанных с климатом;
- h) обеспечение инвестиций в наращивание потенциала субнациональных органов управления для обеспечения доступа к рынкам финансирования мер по борьбе с изменением климата;
- i) расширение возможностей, обучение и наращивание потенциала работников государственного сектора и выборных должностных лиц на субнациональном уровне для борьбы с последствиями изменения климата, в том числе с использованием преимуществ существующих методов и инструментов, адаптированных к конкретным условиям каждой страны.
-