

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН В ФОРМИРОВАНИИ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Введение

Становлению и формированию стратегий устойчивого развития в последние годы было посвящено немало исследований. Эта проблема находится в центре внимания влиятельных международных форумов, ставящих своей целью информирование общественности о масштабах и характере катастрофических изменений на планете, о реальных экологических угрозах, источниках нестабильности и противоречий в международном сообществе, нарастающей неравномерности мирового хозяйственно-экономического и культурного развития, чреватой новыми конфликтами и даже военными столкновениями. Эти форумы поставили перед человечеством, и в первую очередь перед политическими лидерами стран и регионов, задачу по созданию международных координационных центров, правовых и политических норм, общественных институтов и объединений, которые могли бы реально инициировать и контролировать переход современной цивилизации к новому типу социальной динамики в целях создания сбалансированного, равноправного мирового сообщества, рационально и эффективно решающего глобальные проблемы.

В июне 1992 г. на конференции ООН по окружающей среде и развитию, в которой принимали участие главы государств и их представители из почти 180 стран мира, идея устойчивого развития была из области теоретических дискуссий переведена в плоскость практических решений. Началась разработка национальных стратегий исторического развития отдельных государств. При этом основными проблемами, на решение которых ориентировала народы данная конференция, были названы проблемы неконтролируемого роста народонаселения, неравномерности экономического развития различных регионов, голода и нищеты в афро-азиатских странах, углубление экологического кризиса вследствие экспоненциального роста промышленного производства и потребления в индустриально развитых государствах мира. В принятой на конференции глобальной программе действий «Повестка дня на XXI век» утверждалось, что мы способны согласовать деятельность человека с законами природы и добиться всеобщего процветания [1].

С этого времени экологические приоритеты становятся неперенным компонентом любой национальной стратегии развития, основанием для определения целей и направлений как внутренней, так и внешней политики. Параметры, отражающие степень экологизации производства и качество природных экосистем, становятся обязательными компонентами различных индексов развития, оценивающих объективный научно-технический, социально-экономический и политический потенциал общества.

Существующий подход к концепции устойчивого развития выработывался в течение нескольких десятилетий и основан на опыте работы в области развития, накопленном за это время.

В целом термин «устойчивое развитие» получил широкое признание и распространение не только в научной литературе, но и в законодательстве, которое также необходимо учитывать при определении данного понятия. Общеизвестным является определение устойчивого развития, содержащееся в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд). Под «устойчивым развитием» (**sustainable development**) понимается такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего поколения, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Европейский Союз

Существенный практический опыт по реализации программ устойчивого развития накоплен в ЕС. В последние годы мировое лидерство по индексу устойчивого развития неизменно принадлежит европейским странам. Так, в международном экологическом рейтинге в первой десятке самых экологически чистых стран указаны 7 стран-членов Евросоюза (Швеция, Финляндия, Чехия, Великобритания, Австрия, Дания, Ирландия).

Опыт Евросоюза по переходу к устойчивому развитию и его стимулированию актуально в связи с тем, что позволяет дополнить и уточнить некоторые традиционные положения концепции устойчивого развития с учетом современных мирохозяйственных процессов и тенденций: глобализации экономики, либерализации внешнеэкономических связей, формирования в наиболее развитых странах постиндустриального общества, обострения глобальной энергетической, экологической, климатологической проблемы и др.

Опыт европейских стран представляется полезным в вопросах выработки программ-

ных документов и организации системы мониторинга и контроля реализации целевых показателей. Детализированные национальные стратегии устойчивого развития некоторых стран позволяют оперативно анализировать и корректировать ход их выполнения.

Большинство европейских стран формировали национальные стратегии устойчивого развития в соответствии с уже разработанными к этому времени Европейским Союзом программами действий в области охраны окружающей среды и директивами ЕС.

Европейская стратегия устойчивого развития «Устойчивая Европа за лучший мир» была принята в 2001 году в Гетеборге. В ней были задекларированы следующие цели на долгосрочную перспективу:

- сдерживание процесса изменения климата, использование альтернативных источников энергии;
- улучшение здоровья людей;
- ответственное управление природными ресурсами;
- совершенствование транспортной системы и управления землепользованием.

В марте 2010 года была одобрена новая европейская стратегия экономического развития на ближайшие 10 лет – «Европа-2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста» [2].

Стратегия «Европа-2020» раскрывает европейскую социально-экономическую концепцию XXI века. Стратегия дает понять, как Европа собирается выходить из кризиса и как повернуть сегодняшнюю нестабильность в сторону разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста и развития. Для достижения необходимых результатов Европе понадобится усиление управления экономикой.

Необходимо определить, каких результатов Европа собирается добиться к 2020 году. В связи с этим ЕС ставит перед собой следующие главные цели:

- 75% населения в возрасте от 20 лет до 64 лет должны быть трудоустроены;
- 3% ВВП ЕС должно быть инвестировано в исследования и разработки;
- достижение целей энергетической политики и политики по поводу изменения климата (включая 30%-е снижение загрязнения окружающей среды);
- доля учеников, бросивших школы, не должна превышать 10%. Не менее 40% молодежи должны иметь высшее образование;

- сокращение числа людей, находящихся в опасности оказаться за чертой бедности, на 20 млн.

Для того чтобы государства-члены смогли адаптировать стратегию «Европа-2020» к своей конкретной ситуации, Европейская Комиссия предлагает государствам трансформировать цели ЕС в свои национальные стратегии.

Цели отражают основную суть разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста, но они не являются исчерпывающими, ЕС ставит перед собой большое количество задач в ходе выполнения стратегии «Европа-2020». Для скорейшего развития и достижения поставленных целей среди приоритетных направлений деятельности ЕС можно отметить «Целесообразное использование ресурсов в Европе», чтобы сделать экономический рост независимым от ресурсов, способствовать переходу на экономику с низким содержанием углерода, увеличить использование источников возобновляемой энергии, провести модернизацию транспортного сектора и обеспечить разумное использование источников энергии.

На национальном уровне государства-члены ЕС работают в следующих направлениях:

- поэтапно сокращают использование вредных для окружающей среды веществ с помощью сокращения субсидий на вредные производства;

- используют рыночные инструменты, такие как налоговые послабления и государственные закупки, чтобы адаптировать методы производства и потребления;

- развивают разумную, инновационную транспортную и энергетическую инфраструктуру;

- гарантируют скоординированное внедрение проектов инфраструктурных изменений.

Европейская стратегия «Европа-2020» не только имеет отношение к государствам внутри ЕС, но также может служить хорошим ориентиром для государств-кандидатов и соседей ЕС, которые могут выстроить свою политику, основываясь на предложенных Европой целях и задачах.

Германия

Правительство Германии рассматривает устойчивое развитие как один из ключевых принципов национальной политики, который одновременно является и целью, и критерием деятельности немецкого правительства на международном уровне, в рамках ЕС и на национальном уровне.

Ответственность за национальную стратегию устойчивого развития лежит на Ведомстве

Федерального канцлера, в разработке и реализации стратегии принимают участие сотрудники всех министерств. Адаптация и дальнейшее развитие стратегии устойчивого развития находится в ведении Федерального правительства, Комитет статс-секретарей по вопросам устойчивого развития, в котором представлены все министерства, регулярно осуществляет мониторинг состояния индикаторов и занимается усовершенствованием стратегии.

На уровне национального законодательного собрания функционирует парламентский Консультационный совет по устойчивому развитию, в него входят представители всех политических сил.

В 2011 году был организован Совет по устойчивому развитию, который выполняет консультативные функции, а также публикует собственную регулярную независимую оценку, в его составе объединены представители профсоюзов, бизнеса, общественных организаций, средств массовой информации [3].

Принятая в 2002 году Национальная стратегия устойчивого развития «Перспективы Германии» отражает четыре основных направления:

- равноправие поколений – принцип, подразумевающий, что каждое поколение должно самостоятельно решать собственные задачи, не перекладывая их на последующие поколения;
- качество жизни;
- социальная сплоченность;
- международная ответственность.

Данные направления объединяют 21 ключевой индикатор и 38 целей, преимущественно количественных, выполнение которых отражается в соответствующих отчетах.

Отчеты о ходе реализации стратегии публикуются на регулярной основе: федеральное статистическое ведомство публикует свой отчет о состоянии индикаторов устойчивого развития раз в два года, федеральное правительство публикует доклад о ходе реализации Стратегии каждые четыре года (последние в 2008 г. и в 2012 г.) [4].

Приоритеты направлений реализации Стратегии устойчивого развития включают в себя: принятие глобальной ответственности; вопросы энергоэффективности и энергетической концепции – повышение доли возобновляемых источников в системе производства энергии; инновации; демографическую проблему; здоровое питание; сохранение биоразнообразия; сокращение земельного использования, защиту климата.

Для законодательной ветви власти определяющим критерием является соответствие принимаемых законодательных актов принципам устойчивого развития.

Особенностью национальной стратегии «Перспективы Германии» является ее комплексный подход и идея ответственности перед будущими поколениями. Стратегия предписывает необходимость устойчивости во всех значимых сферах: от фискальной и энергетической до управления водными ресурсами, обозначая, что устойчивое развитие является «двигателем» прогресса.

Великобритания

По итогам исторического саммита 1992 года, проходившего в Рио-де-Жанейро, и решений и обязательств, принятых на нем странами-участницами, Великобритания оказалась одной из первых стран, разработавших соответствующий документ. Стратегия устойчивого развития Великобритании появилась в 1994 году. Позднее в нее были внесены поправки и дополнения, и действующая с 2005 года стратегия носит новое название: «Обеспечение будущего: стратегия устойчивого развития Великобритании». Она объединяет как национальные, так и международные вопросы [5].

Стратегия носит очень детализированный характер, в ней определены приоритетная цель, пять руководящих принципов политики и четыре ведущих направления деятельности. Так же, как и в немецкой Стратегии, в Стратегии Великобритании выделяются ключевые индикаторы (их 68) и 250 «новых и важных обязательств», которые корректируются по мере их выполнения, в частности, уже были достигнуты заявленные показатели по климату. В стратегии означено, что следующие пять определяющих принципов устойчивого развития являются основой политики Соединенного Королевства: жизнь в формате экологических ограничений; достижение здорового и справедливого общества; обеспечение устойчивой экономики; поддержка эффективного управления; ответственность в использовании научных достижений.

Четыре ключевых направления деятельности правительства в рамках Стратегии следующие: устойчивое потребление и производство; энергоэффективность и климатические изменения; охрана окружающей среды и ресурсов; стабильное общество.

Среди ключевых 68 индикаторов 48 отвечают за конкретные задачи и 20 являются общими, в том числе региональными. Так, на первом

месте стоит эмиссия парниковых газов, на 18-м – сокращение отходов, на 32-м – экономический рост, 40-е – занятость, 59-е – социальная справедливость, 68-е – благосостояние. Ежегодно все индикаторы устойчивого развития подлежат обязательной публикации.

Стратегию формирует Правительство Соединенного Королевства, контролировать и координировать реализацию призван Кабинет министров. Помимо этого, все государственные подразделения, а также органы местного самоуправления и агентства регионального развития должны принимать участие в практической реализации положений, прописанных в Стратегии.

Консультативные и наблюдательные функции исполняет Комиссия по устойчивому развитию, она существует с 2000 года. С 2006 года ее функции были расширены, и она готовит обзоры о реализации планов действий по устойчивому развитию, такие планы разрабатывают все органы исполнительной власти и государственные ведомства. Финансированием занимается Министерство финансов в соответствии с государственными соглашениями об обслуживании [5].

С 2009 года Комиссия выполняет функции вневедомственного органа исполнительной власти, активно действует в целях практического внедрения принципов устойчивого развития [6].

Осуществление парламентского контроля в сфере устойчивого развития возложено на комитет Палаты общин по аудиту состояния окружающей среды. В структуре Комитета по национальной безопасности и Комитета по экономическому развитию также есть подкомитеты, задачами которых является решение проблем в энергетической сфере, вопросах защиты окружающей среды и климата.

Согласно концепции Стратегии, ее приоритетным направлением является активизация участия всего общества и каждого человека в реализации на практике принципов устойчивого развития при одновременном наличии соответствующего образца от государства.

Национальные стратегии устойчивого развития Великобритании и Германии объединяет наличие конкретизированных целей. Прозрачной становится система мониторинга результатов реализации стратегии, поскольку достижение целевых показателей выражается в снижении или увеличении заданного индикатора на установленное значение. Это позволяет оперативно корректировать Стратегию и оценивать ее эффективность.

Италия

Большинство европейских стран формировали национальные стратегии устойчивого развития в соответствии с уже разработанными к этому времени Европейским Союзом программами действий в области охраны окружающей среды и директивами ЕС. Не стала исключением и Итальянская республика. С 2007 года Италия подключилась к реализации Стратегии устойчивого развития ЕС, тогда же был подготовлен первый отчет о вкладе данной страны [7].

Национальная экологическая стратегия устойчивого развития Италии была подготовлена Министерством охраны окружающей среды и охраны земель. В 2002 году ее принял Межведомственный комитет по экономическому планированию, одно из ведомств в рамках данного комитета курирует вопросы устойчивого развития. В разработке Стратегии принимали участие представители центральной и местной власти, профсоюзы, негосударственные природоохранные организации.

Приоритетным направлением Стратегии является охрана окружающей среды. Критерием устойчивости рассматривается взаимозависимость темпов экономического роста и объемов использования природных ресурсов, то есть нагрузки на окружающую среду. В большей степени это касается энергетики, транспорта и сельского хозяйства. В качестве непосредственного индикатора, который демонстрирует уровень достижения результата, анализируют показатели расхода ресурсов, воды, энергии по объему производимых отходов на единицу экономического благосостояния.

Активная деятельность по реализации Стратегии осуществляется на трех уровнях в формате постоянного взаимодействия: центральное правительство – региональный уровень – местный уровень.

В Итальянской Национальной стратегии устойчивого развития выделено 7 основных индикаторов для мониторинга: 1) в сфере борьбы с климатическими изменениями: выбросы парниковых газов (соответствие Киотскому протоколу); 2) энергоёмкость экономики (на единицу ВВП); 3) в сфере транспорта: объем пассажирских перевозок и грузоперевозок (на единицу ВВП); 4) перевозки по видам транспорта; 5) в сфере здравоохранения: атмосферное загрязнение в городских поселениях; 6) в сфере управления природными ресурсами: сбор и переработка бытовых отходов на душу

населения; производство энергии с помощью возобновляемых источников энергии [8].

Национальная стратегия устойчивого развития Италии, в отличие от стратегий Германии и Великобритании, носит более узкий характер и концентрируется преимущественно на вопросах энергоэффективности и устойчивого природопользования. Она не предполагает активного вклада Италии в устойчивое развитие на глобальном уровне, что отличает, например, стратегию устойчивого развития Дании, и в полной мере отражает социально-экономическую ситуацию в стране.

Казахстан

Республика Казахстан, являясь полноправным участником мирового сообщества, приняла на себя обязательства по выполнению задач, поставленных в Повестке дня на XXI в. (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и декларациях Саммита тысячелетия (Нью-Йорк, 2000 г.) и Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.).

В Казахстане Концепция перехода к устойчивому развитию была принята в 2006 году. Предшествовавшие этому исследования показали всю остроту накопившихся экологических, социальных и природохозяйственных проблем, которые не позволяли развитию иметь характер устойчивости. Это проявлялось в том, что экономический рост до настоящего времени происходит в основном за счет роста цен на сырье на мировых рынках и использования значительного объема природных ресурсов.

Вместе с тем, несмотря на многие достижения, наиболее серьезные проблемы окружающей среды не были решены, а причины их появления не устранены. Имеют место огромные потери и деградация природного капитала. Прирост валового внутреннего продукта сопровождается высокими эмиссиями в окружающую среду. По имеющимся оценкам, около 75 процентов территории страны подвержены повышенному риску экологической дестабилизации. Имеет место существенный разрыв в экономическом и социальном положении регионов Казахстана. Сохраняются проблемы в демографической ситуации и состоянии здоровья населения страны, недостаточного уровня его правовой, экономической, экологической грамотности. Преодоление этих барьеров должно стать главной этапной задачей на пути перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию.

Среди основных причин неэффективности экологических программ можно назвать такие, как:

- превалирование краткосрочных экономических интересов над экологическими и социальными, требующими долгосрочных подходов, декларативный характер целей по сохранению окружающей среды в экономических стратегиях;

- фрагментарное управление и неразвитость правовых, экономических, институциональных и информационных механизмов для поддержки целей устойчивого развития, для партнерства между секторами, бизнесом и различными уровнями управления;

- недостаточный опыт и слабый потенциал как государственных, так и местных научных и общественных организаций.

В целом же можно отметить, что существующие системы управления, поддерживаемые законодательством, административными, экономическими и другими инструментами, не соответствуют масштабам растущих проблем, выходящих за рамки национальных или секторальных границ. Например, поддерживаемые на высоком уровне цели социально-экономического развития Аральского бассейна и созданные для их достижения национальные и субрегиональные механизмы не дали ожидаемых результатов. Экономический ущерб от экологической катастрофы Арала со временем превысил все ранее полученные экономические выгоды от забора воды на нужды сельского хозяйства. Более того, трагедия Арала как интегрированный индикатор неэффективности всей системы управления не стала уроком. Политика в отношении Балхаша, Каспия и других водных и иных связанных с водой экосистем остается прежней: предельные возможности экосистем по-прежнему учитываются по остаточному принципу или не учитываются вовсе при планировании программ и реализации коммерческих проектов. Краткосрочные интересы и частые изменения в политике также являются препятствием для перехода к устойчивому развитию, возобновляемой энер-

гетике и другим важным для населения и будущего страны секторам «зеленой» экономики.

Большие ожидания для целей устойчивого развития были связаны с созданием Фонда устойчивого развития «Казына» («Самрук-Қазына»), аккумулировавшего основные активы страны, а также с принятием Концепции устойчивого развития до 2024 г., включавшей широкий перечень долгосрочных индикаторов. Однако «Самрук-Қазына» со всеми созданными институтами развития только усилил нагрузку на окружающую среду, а Концепция была отменена в связи с переходом страны на новую систему стратегического планирования, а также в связи со значительным расхождением поставленных ею целей устойчивого развития с экономическими целями и целями отраслевых стратегий.

Неотложный характер многих проблем развития, таких, как необратимые процессы разрушения экосистем, требует срочных мер. Поэтому недостаток внутреннего потенциала должен быть восполнен потенциалом и опытом других сторон: развитых государств, частного сектора и международных организаций на основе взаимовыгодного сотрудничества. При этом необходим иной, более системный и долгосрочный подход, в отличие от существующих практик, в том числе международных организаций, основанных на краткосрочных или фрагментарных проектах. Для перехода к устойчивому развитию Казахстану необходимы кардинальные реформы на национальном уровне, а также более стабильная основа, долгосрочные и широкие рамки партнерства с участием различных сторон: развитых стран (имеющих опыт), международных организаций (как нейтральной платформы и экспертизы), бизнеса (технологии и инвестиции) и НПО (для прозрачности и вовлечения заинтересованных). Поэтому Казахстаном была инициирована Программа партнерства «Зеленый Мост» как платформа для объединения сильных сторон всех партнеров, для стабильности и доверия.

Литература

- 1 Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию 1992 // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml
- 2 Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020.
- 3 Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland http://www.bundesregierung.de/Content/EN/_Anlagen/2012-06-01-kurzpapier-n-russisch.pdf?__blob=publicationFile
- 4 Die Bundesregierung http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/_node.html
- 5 Sustainable Development Action Plans. // <http://www.sd-commission.org.uk/data/files/publications/SDAPGuide.pdf>
- 6 Sustainable Development Commission // <http://www.sd-commission.org.uk/>

- 7 European Commission http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm
- 8 Environmental Action Strategy for Sustainable Development in Italy. Ministry for the Environment and Territory // <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/Italian%20NSDS.Pdf>

References

- 1 Rio de Janeiro declaration on environment and development 1992 // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml
- 2 Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020.
- 3 Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland http://www.bundesregierung.de/Content/EN/_Anlagen/2012-06-01-kurzpapier-n-russisch.pdf?__blob=publicationFile
- 4 Die Bundesregierung http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/_node.html
- 5 Sustainable Development Action Plans. // <http://www.sd-commission.org.uk/data/files/publications/SDAPGuide.pdf>
- 6 Sustainable Development Commission // <http://www.sd-commission.org.uk/>
- 7 European Commission http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm
- 8 Environmental Action Strategy for Sustainable Development in Italy. Ministry for the Environment and Territory // <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/Italian%20NSDS.Pdf>