

# Рио +20 и далее: нет будущего без справедливости

За последние 20 лет очень мало сделано для изменения моделей производства и потребления, которые загрязняют, нарушают биологическое разнообразие и приводят к изменениям климата, не выполняя при этом требования соблюдения прав человека и равенства полов. Мы стоим на пороге социальной и экологической катастрофы. Государство может быстро отреагировать на это, основываясь на демократической легитимности и отчетности. Во времена нарастающей глобальной взаимозависимости между обществами, экономиками и людьми, общепринятые договоренные принципы являются предпосылкой того, чтобы жить вместе, в условиях справедливости, мира и гармонии с природой. Здесь мы предлагаем восемь принципов, как основу новой рамки устойчивости права.

---

Группа Наблюдения Гражданского Общества по Глобальному Развитию

---

*Мир нуждается в фундаментальных переменных. Мы живем в мире, где царит беспорядок; слишком много людей мечутся между глобальным ростом и разорением, и всемирное казино спекулирует нашими средствами к существованию, нашей безопасностью, нашим будущим и нашей планетой.*

*Мы живем в мире, в котором 20 процентов верхишки радуются на более чем 70 процентов общих доходов, а другие 20 процентов, находящихся на дне общества, получают всего 2 процента мировых доходов. Прибыль от роста экономики и глобализации распределяется неравномерно. В большинстве стран богатые стали богаче за счет среднего класса и групп с низкими доходами. Неограниченный экономический рост дополнительно увеличивает социальное неравенство, несмотря на то, что он генерировал ресурсы для того, чтобы привести к совершенно иному и обеспечить финансирование более справедливого доступа к общественным и крайне необходимым услугам. Постоянная бедность, безработица, социальная изоляция и высокий уровень неравенства представляют собой угрозу системам социального обеспечения, социального единства и политической стабильности.*

*Мы живем в мире, в котором 50% эмиссий углерода генерируется 13% населения. Быстрое распространение неустойчивых моделей производства и потребления связано с истощением природных ресурсов, в том числе чистой воды, а также с неравномерным распределением обещанной «пользы» от экономического роста и расширения торговли. Это привело к глобальному потеплению и соответственно к повышению уровня океана, учащению экстремальных метеорологических условий, опустыниванию и обезлесению. Утрата наследства окружающей среды оказывает долговременное влияние на биоразнообразие. Мы превысили экологические границы и игнорируем границы планеты. Под угрозой изменений климата мы уже живем в долг. Несмотря на это, мы отказываемся сократить эмиссии и распределить скудные ресурсы на тех, кто все еще не воспользовался их эксплуатацией.*

*Слишком часто национальная и международная политика не направлены на уменьшение неравенства. Их всеобщая направленность на стимулирование экономического роста поощряет эксплуатацию природы, использование ископаемого топлива и сокращение биоразнообразия, подрывает предоставление основных услуг, и государства соревнуются в стремлении ко дну, предлагая в качестве стимулов бо-*

лее низкие налоги и дешевую рабочую силу.

Продолжающаяся дискриминация ставит женщин в положение опасной репродуктивной функции и насилия. Женщины, особенно бедные, становятся социально дискриминируемыми и во многих случаях они лишены своих телесных, репродуктивных и сексуальных прав. Это делает их более уязвимыми для эксплуатации и насилия как дома, так и вне его. Домашняя работа, которая часто выполняется женщинами, совершенно не ценится и не признается. Средства к существованию, зарабатываемые женщинами, и их работа, включающая все формы заботы о здоровье, часто не получают защиты и поддержки. Это еще больше усугубляется во время экономических кризисов, а также в результате политики, отдающей предпочтение получению прибыли, а не социальному обеспечению.

*Биоразнообразие и щедрость природы хотя и лелеют, но не уважают, не защищают и не ценят. Права тех обществ и популяций, которые стремятся жить в гармонии с природой, пренебрегаются, а их средства к пропитанию оказываются под угрозой.*

*Почему это происходит? Конечно, не из-за недостаточной информированности или отсутствия внимания со стороны политиков самого высокого уровня. Угрозе изменения климата, которая рассматривалась в середине 1980-х годов на конференции Всемирной метеорологической организации (ВМО), а также важности проблемы сокращения биоразнообразия, в 1987 году было уделено особенное внимание в докладе Брунтланда. Эта тема получила свое дальнейшее развитие на конференции в Рио в 1992 году, на которой был дан старт конвенциям в области изменения климата, биоразнообразия и опустынивания. На этой конференции были приняты и принципы Декларации Рио-де-Жанейро, Заявление по лесам, а также Повестка дня на XXI век.*

В 1990-х годах в фокусе международных конференций стояли вопросы прав человека и социальной справедливости, и были приняты проекты по ликвидации несправедливости в результате социальной изоляции и гендерной дискриминации. В Декларации Тысячелетия в 2000 году государства-члены взяли на себя обязательство «подкрепить принципы человеческого достоинства, равенства и справедливости на глобальном уровне» как «обязательство в отношении всех людей в мире, особенно самых уязвимых групп и детей, которым принадлежит будущее».

*Однако в последние 20 лет идеалы и принципы Рио отошли на второй план, так как они практически не были осуществлены. Точно также не были выполнены многие международные обязательства в отношении прав человека и гендерной справедливости. За последние два десятилетия мировое производство на душу населения увеличилось более чем в два раза, но при одновременном увеличении неравенства. Гло-*

бализация привела к возникновению миллионов низкокачественных рабочих мест. Финансовые и торговые спекуляции подорвали продовольственную безопасность, миллионы гектаров земли вместо того чтобы производить продукты питания, оказались в положении неустойчивого использования. Мало сделано для того, чтобы изменить модели производства и потребления, вызывающие загрязнение, нарушающие биоразнообразие и неумолимо ведущие к изменениям климата. 45 государств с общим населением 1,2 миллиарда человек добились социальных показателей, которые лучше средних в мире, с эмиссиями CO<sub>2</sub> от использования ископаемого топлива на душу населения ниже среднемировых. А ни одно из них не считается государством «с высокими доходами». И все равно, подобно другим странам со средними доходами и странами, считающимися «наиболее слабо развитыми», при своем политическом выборе пути к достижению устойчивого развития они, под давлением внешних факторов, условностей и налогов, часто вынуждены предпринимать такие шаги, как резкое сокращение налоговых ставок и расходов на социальное обеспечение.

*Экономическая политика во многих случаях противоречила принятым обязательствам в отношении прав и устойчивости, так как она и связанные с ней национальные и международные организации участвовали в высшем управлении. Они слишком рассчитывали на рынки при распределении ресурсов и богатства общества, считая рост БВП основным мерилем благополучия. Результатом этого было повышение концентрации рынка в нескольких транснациональных корпорациях, в том числе в продовольственном и медицинском секторах.*

*Этот сознательный выбор политики невмешательства, возникший в США, в 2008 году перерос в глобальный финансовый кризис, дополнительно усилившись, и последующее сокращение рабочих мест и доходов непропорционально отразилось в основном на группах с низкими доходами. И несмотря на это, политические реакции оказали дополнительное давление на общества и общины, рассчитывая на одних и тех же участников рынка, которые и раньше действовали неправильно, почти не обращая внимания на хрупкие системы человека и экологии, толкая общества и общины к крайностям.*

*Несмотря на доказательства, что антициклическая политика действовала как эффективные амортизаторы и оказала положительное влияние на устойчивость, многие правительства пожертвовали социальными расходами в пользу неолиберальной ортодоксальности и усиления зависимости от финансовых рынков. Убытки от бездействия и ошибочных действий бизнеса, как обычно, создали целую гору социальных и экологических пассивов. Во многих странах высокая безработица, особенно среди молодежи, повышение*

цен на продукты питания и широко распространенная несправедливость стали средой для социального и политического напряжения. По всему миру, от Каира до Манхэттена и до Дели, люди выходят на улицы, чтобы выразить свое возмущение существующим положением и свое нежелание терпеть его и дальше. Их мотивы и цели различаются в зависимости от тех условий, в которых они живут, но их требования подобны: больше справедливости и больше независимости от давления „рынков“ и их верных сторонников.

*Почему существующее управление столь плохо отражается на нас?* Государства отказались от своих демократических ценностей, а правительства стали менее ответственными перед народом. Международные нормы и стандарты игнорируют или вводят новые правила, действующие на пользу рынкам. Риск несут те, кто не участвовал в их принятии, в то время как новая классификация „слишком большие, чтобы рухнуть“, изменила порядок распределения государственных средств. Была создана такая иерархия права, в которой защита прав человека и экосистем оказалась на самой нижней ступени. Подобная ситуация наблюдается в управлении как на национальном, так и на международном уровнях. Кроме того, фрагментарное глобальное управление теряет из поля зрения полную картину и следует низким требованиям, которые лечат симптомы, а не причины.

*Десятилетия ошибочной политики и воздействие множества политических провалов неизбежно вывели на передний план роль государства и показали, насколько она важна. Реакция на распад финансовой системы показывает, что государство может и действует перед лицом катастрофы и финансово, и политически. Но требование усиления роли государства должно основываться на демократической легитимности и отчетности и балансироваться эффективным участием гражданского общества.* Мы живем во времена сотрясений, и стоим на пороге общественной и экологической катастрофы. Мы требуем от государств быстрых и эффективных действий против этого бедствия.

### **Подтверждение основ устойчивости: Рамка общепринятых принципов и прав**

*Необходимость общепринятых принципов.* Каждая концепция развития, благосостояния и прогресса общества основывается на фундаментальных принципах и ценностях. Они уходят корнями в нашу культуру, идеологию и жизненные убеждения. Мы верим в то, что существует набор всеобщих принципов и ценностей, которые признаны большинством из нас. На общих принципах и ценностях строятся основы каждого общества. Мы признаем разнообразие форм культурного самовыражения как ценность саму по себе, которую надо защищать и поощрять. Во времена глобализации и разрастающейся в мире взаимосвязи между обществами, экономика и людьми, общепринятые принципы являются предпосылкой того, чтобы мы жили совместно в условиях справедливости, мира и гармонии с природой.

*Набор существующих принципов как общая основа.* Нет необходимости выдумывать подобные принципы и ценности. В национальных конституциях, а также различных международных договорах, декларациях и программных заявлениях Организации Объединенных Наций, правительства договорились о некоторых основных принципах, имеющих существенное значение для международных отношений. Мы предлагаем следующий набор из восьми принципов, как основу для новой рамки права на устойчивость:

• *Принцип солидарности.* «Солидарность» представляет собой принцип, широко представленный во многих национальных конституциях, который регулирует отношения между гражданами в рамках государства. В центре этой концепции стоит равенство граждан и общая ответственность за общее благополучие. В понятии „солидарность“ помощь является не актом милосердия, а правом каждой женщины, мужчины и ребенка. Солидарность коренным образом отличается от благотворительности и филантропии. Во время глобализации эта концепция перешла на международный уровень. В Декларации Тысячелетия правительства включили солидарность в число основных ценностей: „Глобальные проблемы должны решаться при справедливом распределении издержек и бремени в соответствии с фундаментальными принципами равенства и социальной справедливости. Те, кто страдают или находятся в наименее благоприятном положении, заслуживают помощи со стороны тех, кто находится в наиболее благоприятном положении“. Сегодня понятие солидарности воспринимается как основной принцип в различных международных соглашениях, например в Конвенции ООН 1994 года по борьбе с опустыниванием.

• *Принцип непричинения вреда.* Первоначально он был ключевым принципом медицинской этики, отраженным в Клятве Гипократа – „не вреди“, но затем стал использоваться и в других областях. Начиная с 2003 года он включен в гуманитарные принципы ЮНИСЕФ и принят в кодексах поведения основных гуманитарных организаций. В сущности, обязательство применять политику таким образом, чтобы не вредить людям или природе, следует рассматривать как ведущий принцип во всех областях политики и на всех уровнях.

• *Принцип общей, но дифференцированной ответственности.* Этот принцип отмечает один из основных этапов Декларации Рио-де-Жанейро 1992 года. Принцип 7: „Государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли. Вследствие своей различной роли в ухудшении состояния глобальной окружающей среды государства несут общую, но различную ответственность. Развитые страны признают ответственность, которую они несут в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого развития с учетом стресса, который создают их общества для глобальной окружающей среды, технологий и финансовых ресурсов, которыми они обладают“. Впервые в истории правительства признали свой обособленный настоящий и исторический вклад в ухудшение окружающей среды, и таким образом свою ответственность заплатить за ее восстановление и смягчение последствий. Включение исторического измерения выходит за рамки принципа «специального и обособленного рассмотрения» на основе экономических возможностей и потребностей, как это записано в соглашении ВТО. Этот принцип является ключевым элементом Протокола Киото, но его применение не следует ограничивать переговорами о климате.

• *Принцип загрязнитель платит.* Простое послание этого принципа заключается в том, что расходы за загрязнение должны быть оплачены теми, кто его причиняет. С 1970-х годов этот принцип является частью международного права в области окружающей среды, и был подтвержден в Принципе 16 Декларации Рио-де-Жанейро: «Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением (...)». И если этот

принцип широко признан в международном праве по охране окружающей среды, то он должен применяться и в других областях. В контексте недавнего финансового кризиса многие потребовали, чтобы «загрязнители», т.е. банки и финансовая индустрия, покрыли издержки за финансовый кризис. Как заявил Европейский комиссар Мишель Барнье, «Я верю в принцип „загрязнитель платит“. Необходимо создать систему, гарантирующую, что финансовый сектор будет оплачивать расходы за банковские кризисы в будущем».

• *Принцип предосторожности.* Этот принцип гласит, что при отсутствии научного консенсуса, если какое-либо действие или политика вызывают сомнения в наличии риска причинения вреда людям или природе, то бремя доказательства безвредности ложится на тех, кто предлагает это действие или политику. Он заложен и в Декларации Рио-де-Жанейро, в Принципе 15: «В целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезной или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды». После Рио этот принцип был включен во многие другие международные соглашения, например в Картахенский протокол по биобезопасности 2000 года в отношении трансграничного перемещения живых модифицированных организмов и их продуктов.

• *Вспомогательный принцип.* Согласно этому принципу, политические решения должны приниматься на самом низком возможном административном и политическом уровне, как можно ближе к гражданам, для того чтобы гарантировать, что женщины и мужчины полноценно участвуют в процессе принятия решений. Эта идея является основным элементом идеи федерализма и одним из центральных принципов в договорах Европейского Союза. Местное население считает этот принцип основным инструментом для сохранения своей идентичности, разнообразия и культуры. Принцип признает присущие демократические права на самоопределение людей, обществ и наций, но только до степени, когда это не нарушает подобные права других людей. Поэтому его не следует использовать в качестве аргумента против централизованных действий правительства на национальном или международном уровнях, и всегда использовать его в комбинации с другими принципами, в частности с принципом Солидарности.

• *Принцип Свободного, Предварительного и Информированного согласия.* Согласно этому принципу, общины имеют право давать или отказывать свое согласие в отношении предложенных правительствами или корпорациями проектов и действий, которые могут повлиять на их средства пропитания и земли, которые они обычно имеют как свою собственность, арендуют или используют иным образом. Этот принцип является ключевым элементом Декларации ООН 2007 года о правах коренных народов и признан в Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (169/1989). Несмотря на это, он не ограничивается только правами коренного населения. Он заложен также в Роттердамской конвенции 1998 года о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле. Эта конвенция предусматривает, наряду с другими положениями, получение странами-импортерами информации о химических веществах, которые экспортируются из страны, запретившей или

строغو ограничивающей их по причинам здравоохранения или экологии.

• *Принцип мирного разрешения споров.* Этот принцип является основным элементом Устава ООН, Статья 2 которого гласит: «Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». В Манильской декларации 1982 года правительства вновь подтвердили, что мирное разрешение споров должно представлять собой особую важность для государств и для ООН (A/RES/37/10, 15 Ноябрь 1982 г.).

Эти восемь принципов должны стать краеугольными камнями общей рамки всеобщих прав на устойчивость. Они связаны между собой и не должны применяться изолированно.

Основные ценности свободы, равенства, разнообразия и уважения природы. В дополнение к основному набору общепринятых принципов, существуют фундаментальные ценности, также важные для международных отношений. Правительства называют некоторые из них в Декларации Тысячелетия. Они, в частности, включают следующие принципы:

• *Свобода.* Мужчины, женщины и дети имеют право на достойную жизнь, без голода и страха от насилия, без гнета и несправедливости. Эти права лучше всего обеспечивает демократическое и основанное на участии масс и на воле народа управление. Но свобода имеет свои ограничения – там, где наша свобода пересекается со свободой соседей. «Свобода – это всегда свобода для инкомыслящих» (Роза Люксембург). И свобода имеет свои границы относительно принципа «не вреди».

• *Равенство.* Никто и никакая нация или группа не должны быть лишены возможности участвовать или пользоваться развитием. Равные права и возможности женщин и мужчин должны быть гарантированы. Равенство включает в себя концепцию справедливости между поколениями, т.е. признание, что нынешнее поколение должно удовлетворять свои потребности таким способом, который не подвергает угрозе возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

• *Разнообразие.* Человеческие существа должны уважать друг друга во всем их разнообразии веры, культуры, языка, внешнего вида, сексуальной ориентации и пола. Различия внутри общества и между обществами не должны быть ни причиной страха, ни подавляться, их следует беречь как ценный актив человечества. Культура мира и диалога должна активно поощряться.

• *Уважение к природе.* В поведении ко всем живым видам и в использовании природных ресурсов необходимо проявлять благоразумие. Только так можно сохранить и передать нашим потомкам то неизмеримое богатство, которое предоставила нам природа. Нынешние устойчивые модели производства и потребления должны быть изменены в интересах будущего благосостояния – нашего и наших потомков. Уважение к природе означает намного больше, чем хорошее управление средой обитания человека: оно означает, что все живые существа имеют свои внутренние права. Их надо рассматривать не просто как объекты взаимодействия человека, а как индивидуумы, чья ценность выходит за рамки простого употребления и обмена. Это понимание природы как живой системы отражено в мышлении и системах веры коренного населения, например в Концепции Бузна Вивира.

*Провал при претворении принципов в практику.* В то время как все правительства согласились с этими принципами в целом, они в значительной степени

претерпели провал при их трансформировании в исполнимые обязательства и специфическую политику. Если бы правительства относились серьезно к принципу солидарности, то бедность и голод могли бы резко сократиться; если бы они действительно восприняли принцип общей, но дифференцированной ответственности, то встреча по проблемам климата в Копенгагене не стала бы таким провалом; и если бы они придерживались принципа предосторожности, то ядерные катастрофы в Чернобыле и Фукусиме можно было бы избежать.

*Превращение принципов в права.* Чтобы гарантировать функционирование общества и создание механизмов, гарантирующих от тирании, эти величины необходимо превратить в закон, в права и юридически обоснованные обязательства. На международном уровне, система прав человека играет ключевую роль в превращении моральных ценностей в законные права. Здесь особое значение имеют Международный билль о правах человека, включающий в себя Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Не менее важны Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенция ООН о правах ребенка. Недавно эти важные документы были дополнены Конвенцией об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005) и Декларацией ООН о правах коренных народов (2007). Вместе с Декларацией о праве на развитие (1986) и с дополнением вышеупомянутого набора принципов, эти документы могут стать нормативной базой целостной концепции устойчивости, благосостояния и общественного прогресса.

*Реставрация прав.* В то время как нормы международной системы прав человека являются общепринятыми и ратифицированы большинством государств мира, в их исполнении все еще существуют огромные пропуски. Хуже того: в то время как государствам и их органам на национальном и международном уровнях зачастую не удавалось соблюдать, защищать и выполнять права человека, то в последние два десятилетия они упрочили корпоративные права и права капитала. Они поощрили свободное движение капитала, но ограничили свободное движение людей; укрепили права транснациональных инвесторов, но ослабили права людей, на которых эти инвестиции оказывают влияние. Транснациональные корпорации в настоящее время могут предъявлять иски правительствам на международных форумах за каждое изменение правил, в том числе и в области здравоохранения, которые влияют на их действительную или планируемую прибыль, но люди воспретяствованы судить компании за загрязнение и другие вредные воздействия, которые на них оказываются. Налицо слепная необходимость восстановления баланса прав, т.е. потребность восстановления прав человека как нормативной основы политики, а также сокращение прав капитала относительно прав людей.

*Заполнение пробелов в системе права.* Пробелы существуют не только в применении права, но и в самой международной системе права. Некоторые принципы и ценности, такие как принципы справедливости между поколениями и уважение природы, все еще не преобразованы в (кодифицированные) права. Налицо необходимость проведения интенсивного обсуждения и исследований в отношении того, как включить понятия о правах природы и справедливости между поколениями в международную нормативную систему и сделать их практикой.

*От теории к практике: Превращение принципов и права в стратегии, цели и политику.* Превра-

щение основных принципов в международно согласованное право и обязательство является важным шагом. Следующим шагом должно стать формулирование политических целей и стратегий по применению этого права. В этом решающую роль играет государственная политика. Основной задачей демократично избранных государственных органов, в частности правительства и парламентов, является осуществление основанного на правах подхода к устойчивости, благополучию и общественному прогрессу. Они не должны перекладывать эту свою обязанность на частный сектор или на гражданское общество.

## Перенаправление политики в направлении настоящей и будущей справедливости

Последствия неудачного превращения принципов и прав в политику. В последние десятилетия правительства официально согласовали почти исчерпывающий набор принципов в отношении устойчивости и прав человека, но не сумели привести свою политику в эффективное соответствие с ними. Вместо этого их политика зачастую все еще фрагментирована по секторам и слишком много рассчитывает на экономический рост и саморегуляцию «рынков». Новые концепции, такие как «Зеленый рост», представляют собой в лучшем случае попытку справиться с симптомами проблем, не решая их причин. В сущности, необходимы фундаментальные перемены на трех уровнях: в мышлении, в основных понятиях и показателях развития и прогресса; в налоговой и регуляторной политике (на национальном и международном уровнях) с целью эффективного преодоления социального неравенства и деградирования природы и укрепления устойчивой экономики; а также в институтах и механизмах управления (на национальном и международном уровнях).

*Изменение преобладающего образа мышления.* Мышление лидеров общественного мнения и принимающих политические решения в мире все еще фокусируется на экономическом росте и решениях, ориентированных на рынок, как на панацею для решения всех экономических, социальных и экологических проблем мира. Правительства не в состоянии (и не должны) изменять преобладающий образ мышления средствами командования и контроля. Но они должны извлечь уроки из неудач прошлого и переформулировать общие цели своей политики и связанные с этим понятия и показатели, которые ими руководят. Вместо того чтобы поднимать свою политику основной цели – увеличению роста ВВП, лейтмотивом их политики должно быть достижение максимального благосостояния людей, без риска для благополучия будущих поколений и учитывая пределы возможностей планеты.

*Новые показатели устойчивости и общественного прогресса.* Поэтому правительства должны признать необходимость введения новых показателей устойчивого развития и общественного прогресса, кроме ВВП, которыми руководствовались бы их политики. Они должны активно поощрять проведение исследований и обсуждений в отношении альтернативных показателей на национальном и международном уровнях, в определенных временных рамках и при широком участии гражданского общества.

Дискуссия должна строиться на существующих инициативах, например на докладе Комиссии Стиглица-Сена-Фитоусси, Измерении прогресса Австралии (MAP) и Валовом национальном индексе счастья Бутана. Она должна также учитывать последнюю версию Системы эколого-экономического учета (SEEA), координируемой Статистическим отделом Секретариата ООН (UNSD).

*Цели устойчивого развития.* Встреча на выс-

шем уровне в Рио-де-Жанейро в 1992 году потребовала продолжения работы по определению индикаторов устойчивого развития, которые стали бы основой как для принятой концепции, так и для общих международных целей. Спустя два десятилетия должен быть достигнут больший прогресс. Должны быть установлены связи с рамкой прав человека, ясно определяющей свои цели, в частности право на продовольствие, на здоровье и на образование. Следовательно, дебаты должны вестись не по этим целям, так как по ним уже достигнута договоренность, а по вопросам „когда“ и по „максимальным наличным ресурсам“ (включая ресурсы международного сотрудничества), с целью их постепенного осуществления. Любая формулировка Целей устойчивого развития, не отвечающая адекватно, одновременно и балансирующая аспектам прав человека и устойчивости, грозит нарушить общую повестку дня по устойчивому развитию, не дав ничего полезного в замену.

**Обязательства по согласованию политики в интересах устойчивого развития.** Чтобы превратить рамку вышеуказанных общепринятых прав по устойчивому развитию в практическую политику на национальном уровне, правительства и парламенты должны взять на себя обязательство согласовать политику в интересах устойчивого развития, а также стратегии ее применения и наблюдения. На базе основного набора общепринятых принципов, таких как принцип предосторожности, принцип „не вреди“ и принцип солидарности, вся государственная политика должна быть переориентирована в направлении прав человека и устойчивости.

**Новая хартия о праве на устойчивое развитие.** Для того чтобы связать основной набор принципов и прав человека в общие правила в интересах устойчивости, благосостояния и общественного прогресса, мы предлагаем принять новую Хартию о праве на устойчивое развитие. Она должна учитывать, в частности, Всемирную хартию природы (1982), Декларацию ООН о правах коренных народов (2007) и актуализацию Декларации 1986 года о праве на развитие. Новая Хартия должна подчеркнуть обязательство правительств согласовывать политику по правам человека и по устойчивому развитию. Она должна еще раз подтвердить обязательство постепенного осуществления прав человека, максимально используя наличные ресурсы и расширяя до права на устойчивое развитие и прав будущих поколений. Она должна признать концепцию ограниченных возможностей планеты. И наконец, она должна подтвердить принцип справедливого распределения бремени на душу населения, право на общее мировое богатство и по эмиссиям парниковых газов, полностью учитывая историческую ответственность обществ.

**Переориентация налогово-финансовой политики в направлении устойчивости.** Налоговая и финансовая политика является основным инструментом правительства претворить на практике основанный на праве подход к устойчивому развитию, благосостоянию и общественному прогрессу. Реальные приоритеты правительства отражены более ясно в государственных бюджетах, чем в правительственных декларациях и программах действий. Более того, распределение государственного бюджета позволяет сделать выводы о политическом влиянии различных заинтересованных групп: доминируют ли военные? Является ли правительство проводником бизнес-интересов? Или государственные расходы сфокусированы на потребностях большинства общества и на коррекции гендерного дисбаланса? В последние десятилетия мы стали свидетелями эрозии государственных финансов во многих странах, что привело к неспособности прави-

тельств предоставлять необходимые общественные блага и услуги в поддержку благосостояния людей и систем социального обеспечения, теряя таким образом неудачи в попытках эффективного решения обострившихся социальных и экологических проблем. Это говорит о наличии спешной необходимости укрепления и переориентации государственных финансов.

• Отнеситесь серьезно к четырем «П» налогово-финансовой политики. У нее может быть четыре основных цели: Повышение доходов с целью предоставления необходимых общественных благ и услуг; Перераспределение доходов и богатства от более богатых к более бедным слоям общества; Переоценка товаров и услуг, с целью усвоения экологических и социальных расходов и создания преград нежелательному поведению (например валютным спекуляциям); и обоснование граждан в стремлении к демократическому Представительству («нет обложения налогами без представительства») и отчетности. К сожалению, правительства редко использовали эти аспекты активной финансовой политики. Наоборот, они часто участвуют в мировом налоговом соревновании до дна (особенно в отношении корпоративного налогообложения). Они предпочитают косвенные налоги, как например недифференцированный по стоимости налог на добавленную стоимость, которые оказывают регрессивный эффект и содействуют росту неравенства, а с другой стороны, колеблются при введении эффективных налогов на потребление вредных для окружающей среды ресурсов. Необходимы шаги в направлении специфических для страны эко-социальных налогово-финансовых реформ, которые, наряду с прочим, должны иметь в виду следующие аспекты:

• **Акцентирование на прогрессивное налогообложение:** Основным условием для увеличения государственных доходов является широко базированная система прогрессивного налогообложения. В соответствии с принципом общей, но разделенной ответственности, налогообложение должно основываться на способности платить; богатые личности, транснациональные корпорации и крупные землевладельцы должны облагаться налогами в соответствии с этим. Плоский и недифференцированный налог на добавленную стоимость является регрессивным, обременяет бедных и, следовательно, не должен быть в центре налоговой системы. Любая форма косвенного налогообложения должна проектироваться таким образом, чтобы учитывать благосостояние бедных посредством введения прогрессивности (например, посредством налогообложения предметов роскоши) и смягчения регрессивных функций.

• **Экологизация налоговой системы:** ключевым элементом любой эколого-социальной финансовой реформы должен быть переход от налогообложения труда к налогообложению потребления ресурсов. Следуя принципу «загрязнитель платит», система эко-налогов должна особенно повысить «цену загрязнения», использования ископаемого топлива и других невозобновляемых энергосточников и эмиссий парниковых газов.

• **Эффективное налогообложение корпораций:** Существенным элементом эффективной налоговой системы является эффективное налогообложение корпораций. Освобождение от налогов или введение налогового стимулирования транснациональных корпораций, особенно в индустриальных зонах, работающих на экспорт, контрпродуктивно и представляет собой неэффективный инструмент для привлечения прямых иностранных инвестиций. Это должно быть ликвидировано, по возможности международно скоординированным способом.

• **Инициативы против уклонения от уплаты на-**

**логов и незаконных финансовых потоков:** Во многих странах незаконные финансовые потоки, уклонение от уплаты налогов и коррупция продолжают препятствовать установлению устойчивой системы государственных финансов. Для усиления налоговой службы, закрытия налоговых «лазеек» и предотвращения утечки капитала необходим комплекс национальных и международных мер. В их число входят: Поддержка правительства при создании более эффективных и справедливых структур и налоговых и финансовых властей; эффективные меры против манипулирования ценообразованием финансовых транзакций; обязательные стандарты отчетов, страна по стране, для транснациональных корпораций, Закон США о реформе Уолл-Стрит Додда-Франка (Dodd-Frank Wall Street Reform) и о защите потребителей (Consumer Protection Act – июль 2010 года), как первый шаг для добывающей промышленности; обязательные правила автоматического обмена налоговой информацией между государственными агентствами; эффективная поддержка при восстановлении украденных активов, как это записано в Конвенции ООН против коррупции; запрет финансовых транзакций в «налоговый рай» и под секретной юрисдикцией.

• **Применение принципа «загрязнитель платит» к финансовому сектору – введение Налога на финансовые транзакции:** Требования о введении налога на финансовые транзакции, выдвигаемые уже много лет, во время нынешнего всемирного финансового кризиса приобрели дополнительное значение. Такой налог может привести к более справедливому распределению бремени, с участием в нем финансового сектора, причинившего кризис, для покрытия расходов по его ликвидации. Налог необходимо собирать при торговле акциями, облигациями, нефтепродуктами и валютой на фондовой бирже, в торговых центрах и при сделках на нерегулируемом рынке. Введение налога должно координироваться на международном уровне и он должен собираться ответственными за это национальными налоговыми властями, но отдельные государства или группы стран должны поощрять вводить его даже раньше, чем он будет фактом в мировом масштабе. Гарантией того, что налоговые поступления будут использоваться не только на покрытие бюджетного дефицита, но и на цели окружающей среды, развития и прав, должно быть обособление значительной части доходов на эти цели и их использование через специальный Фонд под эгидой ООН.

**Перераспределение правительственных расходов.** Параллельно с необходимыми изменениями в доходной части бюджета, любая эффективная эколого-финансовая реформа требует также и фундаментальных изменений в расходной части. Очень часто государственные средства расходовались на вредные или по крайней мере сомнительные цели. Посредством переоценки приоритетов, политика государственных расходов может стать мощным инструментом сокращения социального неравенства и ликвидации дискриминации, и оказывать поддержку при переходе к устойчивым моделям производства и потребления. Сюда входят следующие шаги:

• **Ликвидация вредных субсидий:** Субсидии могут быть полезным временным механизмом при стабилизации уязвимых секторов при неожиданных проблемах или при поощрении желаемых видов деятельности, однако правительства ежегодно тратят сотни миллиардов долларов на вредные субсидии, особенно в сельском хозяйстве, водоснабжении, энергетике, лесном хозяйстве и рыбном секторе. Государственные средства используются как на местном уровне, так и за границей (через международные банки развития), в целях снижения цен на ископаемое топливо, поощре-

ние экспорта сельскохозяйственной продукции или на субсидирование транснациональных инвестиций. Эти виды субсидий не только оказывают вредный социальный и экологический эффект; искусственно снижая цены, они часто уменьшают рентабельность местной индустрии и производства энергии из возобновляемых источников. В сущности, негативный эффект таких субсидий трехсторонний. Они поглощают значительную часть бюджета государств, которая в противном случае могла бы использоваться в более подходящих целях; они усугубляют вред, который наносится окружающей среде, посредством создания заблуждающих стимулов потребления и производства; они оказывают также отрицательный эффект на распределение. Следовательно, правительства должны как можно быстрее взять на себя связанные с определенными сроками обязательства по постепенному прекращению всех субсидий, которые поддерживают неустойчивые модели производства и потребления или иным способом нарушают принцип «не вреди».

• **Увеличение государственных расходов для стимулирования устойчивого производства и потребления:** Не все субсидии являются вредными. Наоборот, субсидии могут играть важную роль в поддержке развивающейся местной индустрии и при внедрении чистых для окружающей среды технологий. Правильно ориентированные целевые субсидии могут оказывать положительный эффект на перераспределение и на окружающую среду. Правительства должны значительно увеличить государственные субсидии в таких областях, как например возобновляемая энергия, устойчивые и доступные системы общественного транспорта, эко-эффективное жилье, социальная инфраструктура и субсидии на потребление бедных семей.

• **Сокращение расходов на военные цели:** Военные расходы в большинстве стран поглощают значительную часть доходов государства. В 2010 году они достигли исторического пика в размере 1,63 триллиона долларов. Путем сокращения военных бюджетов значительные денежные ресурсы могли бы быть освоены для финансирования экологических и социальных программ. Предпосылкой для этого должна стать еще большая поддержка предотвращения конфликтов, их мирного разрешения, а также, при необходимости, миротворческие и миросоздающие действия. В то же время крупнейшие страны-производители оружия (в частности, пятеро постоянных членов Совета Безопасности ООН), несут ответственность за усиление контроля и за регулирование своего экспорта оружия и за поддержку подписания Глобального договора о торговле оружием.

• **Комплексная социальная защита для всех:** Доступ к социальному обеспечению является частью прав человека (Ст. 22 Всеобщей Декларации прав человека). Но это является также экономической и политической необходимостью, так как работающая система социального обеспечения сокращает бедность, повышает покупательную способность людей, а в результате и внутреннее потребление, и предотвращает социальное напряжение и общественные конфликты. Финансируемый государством минимальный уровень социального обеспечения должен существовать в каждой стране. Это должно быть и необходимым условием, предохраняющим людей от обеднения в результате экономических кризисов. Следовательно, правительства должны следовать концепции общепринятого минимума социального обеспечения, как это рекомендует МОТ. Оно держится на четырех столбах, которые представляют собой: универсальный и всеобщий доступ к государственному здравоохранению; гарантированную государственную помощь каждому ре-

## НАСТОЯТЕЛЬНЫЙ ПРИЗЫВ К ИЗМЕНЕНИЮ МЫШЛЕНИЯ

Конференция ООН по устойчивому развитию – Рио-де-Жанейро 2012 – должна изменить преобладающий образ мышления через:

### Восстановление общественных прав над корпоративными привилегиями;

*после 30 лет укрепления власти инвесторов и крупных корпораций посредством дерегуляции, торговой и финансовой либерализации, освобождения от налогов и налоговых льгот, ослабляющих роль государства в осуществлении этих полномочий, и после порожденного рынками финансового срыва.*

Принципы и ценности Декларации Рио-де-Жанейро и Декларации Тысячелетия ООН, принятые руководителями государств и правительств, находятся под угрозой и должны быть спешно созданы заново. Эти принципы и ценности включают в себя Права Человека, Свободу, Равенство, Солидарность, Разнообразие, Уважение Природы и Общую, но разделенную Ответственность. Корпоративные интересы не отстаивают эти принципы и ценности.

### Равенство следует рассматривать серьезно;

*после 30 лет проводимой политики, которая еще больше увеличила пропасть между богатыми и бедными и обострила несправедливость и неравенство, что не в последнюю очередь относится и к доступу к ресурсам.*

Неуправляемый рынок благоприятствовал тем, кто уже занимал более сильную позицию, усугубляя таким образом экономическое разделение. Это требует от государства изменения дисбаланса, ликвидации дискриминации и обеспечения устойчивого получения средств к суще-

ствованию, достойных условий труда и социального участия. Справедливость между поколениями требует от нынешнего поколения сдержанности и ответственности. Необходимо срочно создать каждому более справедливые права на общее мировое богатство и на эмиссии парниковых газов, полностью учитывая историческую ответственность.

### Спасение природы;

*После более чем 60 лет глобального потепления, сокращения биоразнообразия, опустынивания, исчезновения морской флоры и фауны и лесов, спиралевидного водного кризиса и многих других экологических катастроф.*

Экологический кризис бьет по бедным намного сильнее, чем по богатым. Научные решения и технологии могут восстановить природные системы, а также значительно уменьшить нагрузку на климат и окружающую среду при одновременном повышении благосостояния человека. «Зеленая экономика» постижима, но она должна вписаться в целостную концепцию устойчивости. То, в чем мы нуждаемся – это изменение образа жизни.

На встрече на высшем уровне в Рио в 1992 году были приняты юридически обоснованные инструменты и воспринято гражданское общество. Встреча в Йоганнесбурге в 2002 году отпраздновала утверждение партнерства, рассчитывающего на самостоятельное регулирование частного сектора. Встреча на высшем уровне в Рио-де-Жанейро в 2012 году должна еще раз подтвердить незаменимую роль на Государства, следуя стандартам равенства и прав человека и поощряя экологическое мышление в долгосрочном плане, основывающееся на демократической легитимности.

бенку; общепринятую основную пенсию, обеспечиваемую государством лицам пожилого возраста или инвалидам; гарантированную государственную поддержку безработным и частично занятым, живущим в бедности.

• **Общедоступное предоставление основных услуг:** После многих лет глобальной тенденции приватизации и дерегуляции, государственные органы должны снова взять на себя ответственность за предоставление основных услуг всем гражданам, включая обеспечение питьевой водой, канализацией, образованием, здравоохранением, предоставление жилья, общественного транспорта, коммуникаций и доступа к энергии. Правительствам необходимо существенно повысить уровень расходов в этих областях. Используя устойчивый пакет стимулов, правительства должны инвестировать в целевые инфраструктурные программы с целью повышения эффективности использования энергии и ресурсов. Следуя вспомогательному принципу, необходимо первоочередно поддерживать децентрализованные модели водоснабжения и предоставления энергии от возобновляемых источников, под строгим государственным контролем, а также сократить рыночное участие олигополистических государственных и частных поставщиков. В целях защиты прав и интересов коренного населения и местных общин, государственные органы и частные компании при

разработке всех инфраструктурных проектов должны соблюдать принцип свободного, предварительного и информированного согласия.

• **Укрепление бюджетных инициатив в отношении гендерного права, прав человека и участия:** Свободный доступ к бюджетной информации, а также эффективный контроль. Существенное значение имеет улучшение отчетности правительств перед своими гражданами по использованию государственных средств. Правительства должны гарантировать эффективное участие гражданского общества в планировании бюджета. Содействуют ли правительства гендерной равноправности, и в какой степени, можно определить при помощи подхода к гендерному бюджетированию. Таким же образом правительства должны оценивать, соответствуют ли их бюджеты их обязательству поощрять, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права человека.

• **Использование политики государственных закупок для поощрения устойчивого развития:** Государственные власти, от местного уровня до мирового масштаба, обладают огромной покупательной способностью. До сих пор они руководствовались главным образом эффективностью расходов. Несмотря на это, все больше и больше органов, занимающихся государственными закупками, стараются влиять на методы и производство своих поставщиков, вводя эколо-

гические и социальные стандарты, а также стандарты, связанные с правами человека. В дополнение, государственные закупки могут использоваться для стимулирования местной экономики посредством поддержки местных поставщиков.

**• Использование суверенных фондов для финансирования устойчивых инвестиций:** Активы, находящиеся под управлением суверенных инвестиционных фондов, в июле 2011 года увеличились до 4,7 триллиона долларов. Дополнительно 6,8 триллиона долларов находились в других суверенных инвестиционных структурах, например в фондах пенсионных резервов, фондах развития и собственных фондах государственных предприятий. Налицо огромный потенциал для инвестиций этих активов, удовлетворяя конкретные цели устойчивости. Правительствам следует уполномочить соответствующие органы для принятия этими структурами решений для введения обязательных критериев устойчивости, которые должны учитываться ими при проведении своей инвестиционной политики.

**Новая глобальная система разделения финансового бремени вне ОПР.** Даже при наличии существенно усиленной системы государственных финансов на базе высоких доходов от налогов и перераспределения государственных расходов, во многих странах максимально наличные ресурсы недостаточны для осуществления социальных, экономических, культурных и экологических прав человека. Внешнее финансирование все-таки будет необходимо. Нынешняя система финансовых трансфертов основывается на понятии помощи (официальная помощь развитию - ОПР). Она характеризуется родительскими взаимоотношениями между богатыми донорами и бедными «партнерами». Несмотря на все попытки увеличить «собственность» и «эффективность помощи», эти финансовые потоки зачастую непредсказуемы, непостоянны, связаны с продуктами и услугами со стороны доноров и являются объектом условностей. Эта концепция помощи подводит, так как основывается на благотворительности, а не на правах. Правительствам следует преодолеть такую концепцию помощи и ввести новые нормативы разделения бремени между богатыми и бедными странами на основе принципа солидарности – например под формой общепринятой финансовой схемы выравнивания. Модели подобного вида компенсации или выравнивания уже существуют на национальном и региональном уровнях. В Германии, например, региональные неравенства будут компенсироваться на базе концепции финансового корректирования между федеральными государствами. В Европейском союзе сближение и экономическое выравнивание финансово поддерживаются компенсационной структурной политикой. Эта модель будет соответствовать Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (ESCR). За осуществление этих прав ответственность несут правительства «каждое в отдельности и посредством международной помощи и сотрудничества, особенно экономического и технического, до максимума наличных ресурсов». Приоритет ресурсов ESCR относится к международной помощи.

**Схема компенсаций с целью погашения климатического долга.** Второй столп новых правил финансовых трансфертов должен основываться на принципе «загрязнитель платит» и на принципе общей, но разделенной ответственности. Это имеет особое значение при распределении цены изменения климата. В соответствии с этими принципами те государства, которые виновны за ущерб, причиненный (и который будет причинен в будущем) чрезмерным производством эмиссий парниковых газов, должны этот ущерб вос-

становить. Они накопили климатический долг, который должны будут выплачивать в последующие годы и десятилетия. Схемы компенсаций должны руководствоваться принципами справедливого распределения бремени и равных прав на душу населения, при полном учете исторической ответственности общества.

**Цель за рамками 0,7 процента.** Изменения в правилах трансферта финансовых средств отразятся и на так называемой Цели 0,7%. В 2010 году Цель 0,7% отметила свой 40-летний юбилей невыполнения, с того времени, когда правительства поставили эту цель на Генеральной ассамблее ООН в 1970 году. Решение было основано на доминирующей в то время концепции модернизации. Считалось, что необходим «большой толчок» со стороны иностранного капитала, чтобы так называемые развивающиеся страны могли «взлететь» в направлении стабильного экономического роста. В то время эксперты Всемирного банка подсчитали, что нехватка капитала составляет около 10 миллиардов долларов, что равняется примерно 1 проценту ВВП так называемых промышленно развитых стран. В 1969 году Комиссия Пирсона порекомендовала выделение так называемым развивающимся странам 0,3% ВВП в виде помощи со стороны частного капитала и 0,7% в форме ОПР. Так возникла Цель 0,7%.

Сегодня эта цифра 0,7% имеет лишь символическое политическое значение как показатель «солидарности». Эти 0,7% не могут объяснить, сколько, в сущности, будет стоить претворение в жизнь рамки устойчивости, каким может быть вклад в это соответствующих государств и какие внешние капиталы необходимы для заполнения пробела. Однако все прогнозы потребностей во внешнем финансировании, вместе с новыми и дополнительными ресурсами, для осуществления мер по уменьшению воздействия на климат и приспособлению к изменениям климата, показывают, что необходимые финансовые средства значительно превышают 0,7% ВВП. При реальной оценке ситуации, когда была определена Цель 0,7%, никоим образом не следует игнорировать международные обязательства. Необходимо изменить точки зрения, выйти от основывающегося на помощи подхода к вложению государственному финансированию, и перейти к подходу, основывающемуся на правах. Последующее развитие Резолюции Генеральной ассамблеи ООН 1970 года в направлении приспособления к реальностям настоящего времени слишком запоздало. Это может осуществиться в контексте предложенной Хартии права на устойчивое развитие.

Предложения о новых и более предвидимых формах финансовых трансфертов не новы. Доклад Север-Юг: Программа выживания, предложенная в 1980 году международной Комиссией Брандта, предусматривала увеличение доходов в целях развития с использованием «автоматических» механизмов, которые могут работать без повтаряющегося вмешательства со стороны правительств. «Мы верим, что с течением времени мир должен перейти к финансовой системе, в которой нарастает доля доходов, собираемых этими средствами. Тот факт, что доходы собирались автоматически, разумеется, не означает, что их перераспределение не должно происходить автоматически. Наоборот, они должны быть отрегулированы посредством подхода международного агентства или агентов (...)». Сегодня, спустя 30 лет после этого знаменательного доклада, пора превратить эти идеи в реальность.

**Утверждение верховенства закона с цельюощрения устойчивого развития.** Определение правил и стандартов является центральной задачей ответственных правительств и ключевым инструментом активности при проведении политики. Однако в

последние 30 лет правительства часто действовали слабо из-за своей политики дерегуляции и финансовой либерализации. Они рассчитывали главным образом на корпоративное добровольчество и саморегуляцию «рынков». Государственное утверждение стандартов и регуляций часто определялись как командование и политика контроля. Но именно свобода финансовых рынков сделала возможным нынешний финансовый срыв, а слабое антимонопольное законодательство позволило транснациональным банкам стать слишком большими, чтобы обанкротиться; недостаточное использование принципа предосторожности в обязательных оценках технологий привело к катастрофам в Фукусиме и других местах. В ответ на недавний финансовый и продовольственный кризис правительства начали вводить новые правила и стандарты, и в октябре 2011 года Комиссия США по торговле товарными фьючерсами (CFTC) ввела скромные правила по ограничению чрезмерной спекуляции товарами. Но предстоит сделать еще многое для восстановления общественных прав над корпоративными привилегиями и для утверждения верховенства закона в интересах нынешнего и будущих поколений.

## К общему, подотчетному управлению

### *Необходимость преодоления фрагментарности.*

В настоящее время подход управления к устойчивому развитию заключается в осуществлении руководства тремя столпами устойчивого развития в их собственной зоне, с дополнительной координацией между ними. Это стараются осуществить на всех уровнях – мировом, региональном, национальном и субнациональном, и в сотрудничестве с негосударственными участниками, главным образом с гражданским обществом, местным населением и частным сектором. Устойчивое развитие рассматривается как связующая концепция между теми, чьи интересы связаны с окружающей средой, и теми, кто видит свою роль в поощрении роста и развития. Этот подход основывается на координации и диалоге, но у него нет стабильной институциональной основы для принятия решений и изменения политики в рамках трех столпов. Не учитываются также права человека, неравенство и социальная изоляция. На практике, столп окружающей среды контролирует диалог, экономический столп оказывает влияние, а социальный в значительной степени игнорируется и участвует ограниченно, присутствуя лишь в Целях Развития Тысячелетия.

Принятие решений и политика развития испытывают значительные затруднения из-за этой иерархии между тремя столпами, и глобальное экономическое управление не следует потребностям прав человека или требованиям устойчивого развития. Иерархия между тремя столпами отражена и в мерах по использованию политических правил и распределению бюджета. Эти меры имеют социальные цели на низком уровне; показатели прогресса измеряют только доллары и считают социальные и экологические расходы внешним фактором. Эти показатели благоприятствуют частному сектору и санкционируют государственный портфель. Мы измеряем не устойчивое развитие, а главным образом экономический рост.

Для преодоления фрагментарности управления устойчивым развитием и обеспечения согласованности политики важно переформировать институциональные обязательства, включающие в себя все аспекты политического цикла: принятие повестки дня, анализ и формирование политики, принятие решений, выполнение и оценку.

*К созданию Совета по устойчивому развитию.*

Утверждение устойчивого развития в качестве перво-степенной Концепции требует создания высшего органа, объединяющего все другие понятия развития, который может включить сущность прав и устойчивости в повестку дня всех других органов, занимающихся развитием и окружающей средой.

Эта институциональная конфигурация устойчивого развития должна руководить работой глобальных органов при интегрированном принятии решений, политических действий, при их выполнении и пересмотре. Она не должна быть предоставлена только ECOSOC. Многие рекомендуют, чтобы Совет по устойчивому развитию отчитывался перед Генеральной ассамблеей ООН по линии Совета по правам человека. Этот Совет обладал бы полномочиями, охватывающими все три столпа устойчивого развития – экологический, экономический и социальный.

Юрисдикция Совета расширится в отношении всех многосторонних органов, включая международные финансовые органы. На новый Совет будет возложен контроль за процессом отчета, при поддержке более сильного Универсального периодического обзора (УПО).

*Универсальный периодический обзор Устойчивости.* Новый Совет по устойчивому развитию должен использовать механизм Универсального периодического обзора, согласно которому все государства докладывали бы о мерах по достижению устойчивого развития, охватывая все проблемы, связанные с правами человека, торговлей, макроэкономической политикой, окружающей средой, финансированием и участием в политической жизни. Концепция УПО должна быть усилена, чтобы иметь возможность рассматривать информацию, предоставленную не только правительствами, но также и другими заинтересованными сторонами, например гражданским обществом и частным сектором. Информация о докладах и выводах Универсального периодического обзора будет широко доступна через информационные каналы, активно направленные ко всем заинтересованным сторонам.

*Модернизация Комитета по политике в области развития.* В настоящее время Комитет по политике в области развития (КПР) является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета ООН (ECOSOC). Он обеспечивает Совету сотрудни-

чество и независимые консультации по возникающим межсекторным вопросам развития и международного сотрудничества в области развития, с акцентом на среднесрочные и долгосрочные аспекты. 24 члена Комитета предлагаются лично Генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций и назначаются Советом на трехлетний срок. Его члены должны иметь широкие познания в области развития, должен быть также соблюден географический и гендерный баланс. КПР необходимо модернизировать, чтобы он мог проводить исследования и предоставлять независимые рекомендации относительно политики в области устойчивого развития, полностью интегрирующей все три столпа, и по вопросам, требующим межправительственного вмешательства и действия. Комиссия должна создать специальные рабочие группы или целевые группы, призванные углубить и дополнить ее деятельность, и привлечь членов организаций с доказанными интересами и опытом в соответствующей области, в том числе представителей гражданского общества и местного населения.

*Международный Омбудсман и Специальные Докладчики.* Существует несколько ключевых областей устойчивого развития и сфер по установлению справедливости между поколениями, в отношении которых международная система управления не имеет подходящих нормативных стандартов и способов контроля. Мы поддерживаем рекомендацию о создании института Омбудсмана для установления справедливости между поколениями/будущими поколениями. В дополнение к этому, необходимо использовать функцию специальных докладчиков в целях исследования, наблюдения, разработки рекомендаций и публичных докладов по таким проблемам, как право на землю, доступ к технологиям и их использованию и право на рыболовство, и разработать рекомендации не только в отношении частных случаев, но и по внедрению новых или модернизированных норм. Это может быть специальной задачей учрежденного Совета по устойчивому развитию.

*Преодоление пробелов в управлении на национальном уровне.* Основной проблемой обеспечения более эффективного управления в мировом масштабе является отсутствие согласованности на национальном уровне. Эффективные международные соглаше-

ния не могут быть определены или усилены без взаимодействия как на национальном уровне, так и во всех странах. Переструктурирование Экономического и Социального Совета ООН или создание нового Совета не будет иметь смысла, если он не будет «собственностью» эффективных национальных партнеров и не займет влиятельную управленческую позицию по отношению к другим министерствам и интересам. Новый механизм управления на национальном уровне может включать в себя:

- Новые „Шерпы устойчивости“. Ответственность за улучшение политической согласованности в целях достижения устойчивости должны нести руководители государства или правительства. Он или она должны создать „Шерпа“ функцию устойчивости. Эта функция/позиция должна иметь ранг кабинета, чтобы гарантировать координацию между правительственными министерствами и органами власти.

- Парламентский комитет по согласованию политики в области устойчивого развития. С целью обеспечения контроля и публичной отчетности, Парламентский комитет по согласованию политики в области устойчивого развития должен дополнять «Шерпа» функцию. Эти органы, находящиеся на высоком уровне исполнительной и законодательной власти государства, обеспечат необходимое национальное присутствие и представительность в соответствующих форумах глобального управления в целях устойчивого развития. Их позиции и перспективы должны основываться на постоянном и наполненном содержанием процессе консультации при широком участии их сторонников, отражающем межсекторные измерения устойчивого развития.

- Омбудсман для будущих поколений. Назначение омбудсманов для будущих поколений может включить устойчивость непосредственно в повестку дня правительств и органов, формирующих политику. Омбудсман может быть включен напрямую в политический процесс и комплексно оценивать долгосрочный эффект политики. Только независимый орган, который не требует переизбрания очередными избирателями, может полностью сосредоточиться на долговременном анализе и предоставлять его без всяких колебаний.