



Совет управляющих  
Программы ООН  
по окружающей среде

Distr.  
GENERAL

UNEP/GC.18/24  
16 March 1995



RUSSIAN  
Original: ENGLISH

Восемнадцатая сессия  
Найроби, 15-26 мая 1995 года  
Пункт 4 а) предварительной повестки дня\*

ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ: СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Заявление Директора-исполнителя по окружающей среде

Введение

1. Директор-исполнитель с своей записке "Представление в будущем докладов о состоянии окружающей среды" (UNEP/GC.17/Inf.11) предложила представлять каждой сессии Совета управляющих "Заявление по окружающей среде", отражающее ключевые вопросы политики в области окружающей среды; важные новые результаты, сделанные на основе экологической оценки по секторам, и их последствия для раннего оповещения; новые экологические проблемы; исключительные экологические события глобального значения и принимаемые или рассматриваемые меры.
2. В рамках этого нововведения предлагается в настоящем, а также в будущих заявлениях по окружающей среде заострять внимание на одной или двух важнейших проблемах, таких как возникающие серьезные экологические угрозы или движущие силы экологических изменений. Важные результаты экологической оценки по секторам или регионам или результаты комплексного анализа областей, вызывающих озабоченность, будут рассматриваться в серийных публикациях, подготавливаемых в ходе

\*

UNEP/GC.18/1.

осуществляемого ЮНЕП процесса экологической оценки. Эти результаты не обязательно будут повторяться в заявлении Директора-исполнителя (хотя основные моменты будут освещаться в соответствующих местах ее программного заявления в Совете управляющих). Кроме того, предполагается, что исключительные экологические события за отчетный период были достаточно обстоятельно освещены средствами массовой информации, и поэтому нет необходимости повторять их в докладе Директора-исполнителя, если сохраняющиеся последствия таких событий не стали предметом глобальной озабоченности.

3. Предлагаемая программа работы - мероприятия по программам Фонда на двухгодичный период 1996-1997 годов (UNEP/GC.18/9) - основывается на задачах ЮНЕП в области выявления и оценки экологических проблем, вызывающих общую озабоченность, привлечения внимания мирового сообщества к этим проблемам, содействия их решению на основе международного сотрудничества и определения общей направленности и координации природоохранных программ в рамках системы Организации Объединенных Наций. Заостряя внимание на основных задачах, программа в основном отражает подход, предложенный для подготовки будущих заявлений по окружающей среде.

4. Чтобы Совет управляющих мог провести целенаправленное обсуждение вопросов политики, в настоящем заявлении по окружающей среде основное внимание уделяется важным новым экологическим задачам, рассматриваемым в предлагаемой подпрограмме по тенденциям глобализации и окружающей среде, с особым упором на вопросы, относящиеся к торговле и окружающей среде.

#### Заявление по окружающей среде

5. Международная повестка дня в области окружающей среды и торговли продолжает претерпевать глубокие изменения. Впервые появившись более двух десятилетий назад, экологическая политика стала шире по охвату, строже в отношении допускаемых выбросов и относящихся к ним стандартов, более эффективна по замыслу и более гибка в использовании рычагов экономического регулирования. Такие рычаги охватывают широкий диапазон мер, включающих штрафы за загрязнение, системы возмещения депозитов, экологическое налогообложение и другие меры. Последние обзоры показывают, что происходит заметный сдвиг в акцентах в природоохранной политике, заключающийся в отходе от преимущественной опоры на командно-контрольные методы в сторону более широкого использования экономических инструментов для содействия достижению природоохранных целей.

6. Важной причиной этого возросшего акцента на экономические инструменты является продолжающееся смещение основной направленности природоохранной политики - от мер реагирования на симптомы экологической деградации к политике, рассчитанной на воздействие на основополагающие экономические причины. Эти причины часто связаны с ошибками в области ценообразования и политики. Поэтому относительно новым направлением является сосредоточенность "зеленой" повестки дня на пересмотре рыночных цен, с тем чтобы включить в них экологические затраты.

7. Несмотря на этот сдвиг в акцентах повестки дня, на практике разрыв между объявленными целями и конкретными успехами остается чрезвычайно большим. Хотя промышленность и правительства согласились с необходимостью полного учета затрат при установлении цен, фактические реформы в ценообразовании на рынке существенно отстают от того, чего ожидает общественность и что требуется для устойчивого развития. Это вовсе не означает, что реализация повестки дня в области экономики природопользования в какой-то мере приостановлена. По-прежнему отмечается значительный прогресс в оценке практической целесообразности интернализации внешних экологических издержек. Этот прогресс включает уточнение расценок экологических факторов, методов учета природных ресурсов и экономических механизмов. Немалый потенциал существует в области координации применения этих рычагов вместе с другими инструментами природопользования - такими, как экологические показатели и показатели устойчивого развития, экологическая экспертиза, анализ жизненного цикла и экологическая ревизия. Однако на практике в правительственной политике, приоритетах промышленности, ориентации финансовых рынков и покупательных склонностях потребителей экологические факторы постоянно недооцениваются.

8. Столь же глубокие и, как ни странно, более успешные стратегические изменения происходят в международной торговле. Ожидается, что реализация решений Уругвайского раунда будет ежегодно давать глобальной экономике миллиарды долларов. Осуществление рекомендаций этого раунда и создание Всемирной торговой организации (ВТО) серьезно изменят облик международной торговли и международных рынков. В дополнение к новым принципам, касающимся субсидий и снижения тарифов, обязательства охватывают сельское хозяйство, текстильное производство и услуги, а также новые правила урегулирования споров, права на интеллектуальную собственность и другие области. Уругвайский раунд более тесно свяжет национальные экономики с расширяющейся глобальной экономикой. Что касается экологической политики, то важнейшим элементом экономической глобализации явится ожидаемое изменение некоторых рыночных цен вследствие новых правил, касающихся субсидий и других факторов, искажающих цены.

9. Как признала Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), необходимым условием устойчивого развития является интеграция экономической и экологической политики. После Конференции состоялись серьезные политические дискуссии о необходимости обеспечить взаимодополняемость международной торговли и экологической политики. До настоящего времени в центре внимания этой полезной дискуссии находился вопрос о том, приводят ли различные природоохранные стратегии на национальном, региональном или многостороннем уровнях к преднамеренным или случайным отклонениям в сфере либерализации торговли. Продолжается серьезный анализ по определению потенциальных нарушений в обеспечении доступа на рынок, конкуренции, инвестирования, занятости и действии других экономических факторов, являющихся следствием экологической политики. Основная цель такой работы - не допустить, чтобы экологическая политика создавала затруднения для достижения целей либерализации торговли.

10. Нужно еще немало сделать для определения того, могут ли природоохранные меры создать потенциальные помехи для либерализации экономики. Открыто признается, что "зеленый" протекционизм не только угрожает планам развития многих развивающихся стран. Он также создает угрозу законной экологической политике как таковой. Однако также не упускать из виду и другую сторону обсуждения проблем торговли и окружающей среды, а именно: экологические последствия экономической либерализации в целом и либерализации торговли в частности. Несмотря на то, что от позитивных связей между расширением торговли, ростом дохода на душу населения и улучшением защиты окружающей среды ожидают и роста благосостояния, эмпирические данные, подтверждающие эти связи, по-прежнему не дают однозначного ответа. Отдельные исследования действительно указывают на наличие позитивной связи - согласно сценариям, основанным на ограниченных данных, - между расширением торговли, ростом доходов на душу населения и уменьшением некоторых загрязняющих выбросов промышленного производства. Однако есть и другие данные, которые говорят о том, что по крайней мере в краткосрочной перспективе экономическая либерализация и максимизация экспорта приведут к обострению экологических проблем. Такие проблемы включают увеличение эксплуатации ресурсов, утрату маргинальных земель, перемещение сельского населения и его приток в городские районы, расшатывание или разрушение хрупких экосистем, резкий рост загрязнения воздуха и воды и зачастую не поддающийся контролю быстрый рост образования опасных и токсичных химических отходов.

11. Хотя перемены сегодня стали краеугольным камнем глобальной экономической политики, последствия беспрецедентных экологических изменений мировых масштабов, являющихся следствием мощных новых экономических тенденций, остаются практически не известными. В этом плане нет сомнений в том, что реализация решений Уругвайского раунда повлечет за собой глубокие перемены. Ожидается, что новый режим торговли будет давать глобальной экономике дополнительно 500 млрд. долл. США в год. Предполагается, что общий объем торговли товарами вырастет приблизительно на 10-20 процентов. Разумеется, с точки зрения экономики такого рода перемены можно только приветствовать. И с точки зрения некоторых экологических проблем, таких, как предполагаемое снижение сельскохозяйственных субсидий, либерализация повысит эффективность использования ресурсов, уменьшит нарушения в ценообразовании и усилит роль принципа "загрязнитель платит". Однако с точки зрения глобальной экологической перспективы, возникает коренной вопрос: не приведут ли экономические изменения и рост к превышению предельных экологических возможностей?

12. Это - не академический вопрос, он направлен в самую сердцевину долгосрочных оценок развития. Каждый год наука предупреждает о растущем числе беспрецедентных экологических проблем. К их числу относятся столь угрожающие и разнообразные проблемы, как изменение климата и глобальное потепление, разрушение стратосферного озона, массовая утрата биоразнообразия, резкое сокращение рыбных запасов и сохраняющаяся угроза политического конфликта, порождаемого истощением ресурсов, продолжающаяся вырубка лесов и ежегодная потеря миллиардов тонн плодородного верхнего слоя почв. Несмотря на то, что правительства ратуют за устойчивое развитие, ежегодно образуются десятки миллионов тонн опасных и токсичных отходов, а также миллионы тонн

органических и неорганических химических веществ, опасных для здоровья человека. Надо признать, что после ЮНСЕД не было недостатка в совещаниях, конференциях и благонамеренных заявлениях о преимуществах устойчивого развития. Однако разрыв между политическими заявлениями и политическими действиями подрывает веру общественности в готовность правительственных и промышленных кругов сдержать свое слово и сделать то, что они обещали.

13. И все же, как показывает опыт, при возникновении конкретного экономического кризиса, особенно в области международной торговли и стабилизации денежно-кредитной политики, правительства способны проявить политическую волю к действиям. Именно в этом контексте приобрело столь важное значение обсуждение вопросов торговли, окружающей среды и устойчивого развития. Нужно еще немало сделать, чтобы понять обе стороны этого важного обсуждения, а именно: существует не только потенциально дезорганизующее влияние природоохранной политики на торговлю, но и экологические последствия глобальной экономической либерализации. Просто наивно было бы утверждать, не имея для этого убедительных эмпирических доказательств, что либерализация сама по себе достаточна для обеспечения гарантии охраны окружающей среды и устойчивого развития. Еще немало нужно потрудиться для того, чтобы понять потенциальные экологические нагрузки, связанные с либерализацией, прежде чем они проявятся, и разработать соответствующую природоохранную и экономическую политику.

14. Поэтому реальная задача, которую предстоит решить в ходе обсуждения вопросов торговли и окружающей среды, состоит не в том, чтобы лишь избежать коллизии торговых и природоохранных режимов. Суть скорее заключается в обеспечении того, чтобы торговля, которая приносит глобальной экономике 3 трлн. долл. США ежегодно, смогла действовать как позитивный инструмент на благо устойчивого развития. Предстоит еще очень многое сделать для того, чтобы, с одной стороны, выявить экологически чистые товары и услуги и более гибкие методы ускорения передачи развивающимся странам экологически чистых технологий, а, с другой стороны, осознать последствия для торговли обязательств в области уменьшения остроты проблемы нищеты, обеспечения устойчивых систем производства и потребления.

15. Ниже приводятся некоторые из основных областей, которые заслуживают большего внимания с точки зрения экологического анализа.

а) Экологическая оценка торговой политики: Необходимо провести углубленный эмпирический и политический анализ для оценки экологических последствий либерализации торговли в области как многосторонней торговой политики, так и последствий региональных торговых соглашений и соглашений о таможенных союзах. Как проводить экологические обзоры и как такая информация может помочь национальным правительствам в проведении оценки потенциальных воздействий и принятии соответствующих мер реагирования?

б) Экологические последствия макроэкономической политики: Продолжается проведение предварительного анализа по оценке прямого и косвенного влияния макроэкономической политики, включая изменения в денежно-кредитной политике и обменных курсах, а также экологических

/...

последствий структурных преобразований и политики стабилизации цен. Однако есть свидетельство того, что различные макроэкономические стратегии зачастую не координируются и идут вразрез с политикой в области развития и охраны окружающей среды. Необходимо провести значительную дополнительную работу для определения того, как экологические факторы можно учитывать в макроэкономической политике.

с) Природоохранные инвестирования: Несмотря на возрастающее значение экологических товаров и услуг, практика показывает, что рынки ценных бумаг, пенсионных фондов и финансовые рынки в значительной степени игнорируют долгосрочные инвестиционные возможности, связанные с охраной окружающей среды. Например, в начале 1995 года проведенный ЮНЕП глобальный обзор коммерческих и инвестиционных банков выявил наличие большого разрыва между кредитованием и природоохранным инвестированием в ценные бумаги. Для увеличения финансовых вложений частного сектора в укрепление устойчивого развития необходимо поощрять научные исследования, развитие партнерства между государственным и частным секторами и другие инициативы.

d) Окружающая среда и занятость: В свете последних затруднений, вызванных спадом, роста бюджетного дефицита и задолженности и экономических структурных изменений, связанных с либерализацией торговли и глобализацией, проблемы занятости на местном уровне создают новые трудности как в области торговли, так и охраны окружающей среды. Необходимо провести дополнительную работу для выработки политики по обеспечению устойчивой занятости, особенно на секторальном уровне и на уровне отдельных стран.

e) Устойчивые структуры потребления и производства: Важной политической задачей, вытекающей из решений ЮНСЕД, является реформа структур потребления и производства, особенно в промышленно развитых странах. Хотя широко признается особая ответственность, которую несут развитые страны в этой сложной области, до настоящего времени мало что делалось для оценки последствий таких реформ для экономики развивающихся стран с точки зрения торговли и инвестирования, а также благосостояния их населения.

16. Еще очень многое нужно сделать для выяснения взаимосвязей, существующих между природопользованием, торговлей, макроэкономической политикой, занятостью и инвестиционной политикой. Некоторый предварительный анализ указывает, например, что существуют позитивная связь между охраной окружающей среды и экономическим развитием.

- Предполагаемые расходы на природоохранные мероприятия, включая борьбу с загрязнением, удаление отходов, экологически чистое производство и предоставление других экотехнологий и связанных с этим услуг, могут превысить 320 млрд. долл. США в год в период до 2000 года и 570 млрд. долл. США - до 2010 года.
- Оценочные данные указывают на то, что не менее 20 процентов глобальных расходов на охрану окружающей среды придется на страны с переходной экономикой и развивающиеся страны.

/...

- В Германии примерно 750 тыс. человек непосредственно заняты в секторе производства экологически чистой продукции, услуг и охраны окружающей среды. В Канаде около 4,5 тыс. мелких, средних и крупных компаний, в которых занято примерно 150 тыс. человек, работают в так называемом "природоохранном секторе".
- Рынок экологических услуг в Западной Европе, по оценкам 1992 года, превысил 94 млрд. долл. США. Рост природоохранного сектора в Европе прогнозируется на уровне примерно 7 процентов в год. В настоящее время в Европе действует около 16 тыс. компаний, непосредственно участвующих в производстве экологически чистых товаров и услуг.
- Возникли сотни новых "экологических инвестиционных" фондов. Хотя они и невелики по сравнению с общим объемом инвестиций, эти "зеленые" фонды по темпам роста обгоняют основные инвестиционные фонды: по некоторым прогнозам, предполагаемые темпы роста "зеленых" фондов составят 15 процентов в год в течение следующих нескольких лет.

17. Задачи устойчивого развития невозможно решить посредством обещаний и конференций. Напротив, прогресс в этой области все больше зависит от выдвижения на передний план экологических оценок конкретной экономической политики, позволяющих выявить микроэкономические, секторальные и другие последствия природоохранной политики.

a) Международные организации: Ответственность за комплексное решение задач в области окружающей среды и торговли лежит на ряде международных организаций, включая ВТО, Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), ЮНЕП, Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Комиссию по устойчивому развитию (КУР). Одним из проявлений реальной отдачи от обсуждения вопросов торговли, окружающей среды и устойчивого развития, проходившего после ЮНСЕД, является эффективное и действенное межучрежденческое сотрудничество в этой области. Необходимо изучить все имеющиеся альтернативы для выявления путей дальнейшего укрепления межучрежденческого сотрудничества, с тем чтобы в полной мере учесть потребности и интересы развивающихся стран.

b) Промышленность: Промышленность должна также выявить рыночные возможности, которые таит в себе экологическая повестка дня. Одна из областей, которая заслуживает гораздо большего внимания к себе, - это та роль, которую транснациональные корпорации могут играть в таких сферах, как согласование стандартов, передача технологии и создание потенциала. Необходимо также принять меры к тому, чтобы помочь промышленности стать полноценным партнером в проведении реформ в экономике, ценообразовании и других областях, на которых должно основываться устойчивое развитие.

с) Партнерство между государственным и частным секторами:

Необходимо провести дополнительную работу по изучению новых и новаторских источников финансирования устойчивого развития. Например, в 1994 году ЮНЕП провела первую международную конференцию по вопросу об участии сектора финансовых услуг в решении экологических проблем. Большой интерес представляют возможности финансирования устойчивого развития частным и государственным секторами. Необходимо расширять такие экспериментальные проекты, как Фонд глобальной окружающей среды (ФГОС), в рамках которого создаются новые совместные фонды для покрытия расходов частного сектора, инвестиции которого сопряжены с потенциально более высоким риском. Сектор финансовых услуг, состоящий из коммерческих и инвестиционных банков, страховых компаний, пенсионных фондов и других фондов, проявляет все больший интерес к охране окружающей среды. Реальной задачей системы Организации Объединенных Наций, которая приближается к полувековому рубежу своего существования, является согласование международной политики в области окружающей среды и развития с динамикой частного сектора.

18. Таковы лишь некоторые шаги, которые необходимы для укрепления основы устойчивого развития. Однако в конечном итоге динамика преобразований должна отражать степень вовлеченности самих национальных правительств. Сейчас, когда прошло почти три года после ЮНСЕД, нужно активизировать усилия по формированию реалистичной, детально разработанной политики в области устойчивого развития, которая учитывала бы в себе экономические и экологические реалии. Работа ЮНЕП в области торговли и окружающей среды может внести существенный вклад в эти усилия.

Меры, предлагаемые для принятия Советом управляющих

Совет, возможно, пожелает обсудить вопрос о возрастающей важности понимания взаимосвязи между экономической деятельностью и окружающей средой и взаимодействия между глобальными экономическими и экологическими проблемами и, в частности, путей и средств согласования мероприятий по экологической оценке и рациональному использованию окружающей среды с основополагающей экономической политикой и связанными с ней соображениями, с удовлетворением отметив программную область, а именно, подпрограмму 4: Глобализация и окружающая среда, и отметив, что секторальные взаимосвязи, охватывающие торговлю, право, экономику природопользования и другие мероприятия, также включены в основные подпрограммы, касающиеся экологической оценки и природопользования. При рассмотрении этих вопросов Совет, возможно, пожелает уделить особое внимание задачам ЮНЕП по обеспечению разработки в помощь правительствам на национальном и международном уровнях экономически обоснованной природоохранной политики, в рамках которой учитывались бы быстро изменяющиеся и весьма сложные экономические факторы. Приоритетной областью в этом плане должна стать помощь развивающимся странам в решении новых экологических задач.



В дополнение к мерам, которые предлагается принять Совету в документе UNEP/GC.18/25, озаглавленном "Доклад Директора-исполнителя о Программе действий ЮНЕП в области окружающей среды и экономики", Совет, возможно, пожелает, в частности:

- i) признать возрастающую важность взаимосвязи между глобальными экономическими тенденциями и экологическими проблемами и, в частности, путей и средств согласования мероприятий по экологической оценке и рациональному использованию окружающей среды;
- ii) с удовлетворением отметить новую программную область - подпрограмму 4, "Глобализация и окружающая среда", и отметить, что секторальные взаимосвязи, охватывающие торговлю, право, экономику природопользования и другие мероприятия, также включены в подпрограммы, касающиеся экологической оценки и природопользования;
- iii) принять к сведению решения второй и третьей сессий Комиссии по устойчивому развитию о международном сотрудничестве и межучрежденческой координации в области торговли, окружающей среды и устойчивого развития и подчеркнуть необходимость обеспечения тесного сотрудничества между различными международными организациями и устранения дублирования в области торговли, окружающей среды и устойчивого развития, в частности, Всемирной торговой организацией, Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программой развития Организации Объединенных Наций и Организацией экономического сотрудничества и развития;
- iv) с удовлетворением отметить предлагаемый формат заявления Директора-исполнителя, который позволяет избежать повторения других документов и заявлений ЮНЕП и сосредоточить внимание на серьезных возникающих угрозах окружающей среде и важнейших движущих силах экологических изменений.

-----