



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 December 2010
Russian
Original: English

**Подготовительный комитет
Подготовительная конференция Организации
Объединенных Наций по устойчивому развитию
Вторая сессия
7 и 8 марта 2011 года
Пункт 2 предварительной повестки дня*
Достигнутый к настоящему времени прогресс
и сохраняющиеся пробелы в осуществлении решений
крупных встреч на высшем уровне в области устойчивого
развития, а также анализ тем Конференции**

Цель и темы Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе рассматриваются две темы Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию — экологизация экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты и институциональные рамки устойчивого развития — в связи с целью обеспечить подтверждение политической приверженности устойчивому развитию, оценив достигнутый к настоящему времени прогресс и сохраняющиеся проблемы в выполнении и решая новые и нарождающиеся проблемы. Для начала необходимо признать, что главной задачей международного сообщества после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшейся в 1992 году в Рио-де-Жанейро, стало обеспечение устойчивого развития и укрепление трех составляющих этого процесса и их взаимодополняющего характера. Поэтому затронутые здесь вопросы заключаются в следующем: каким образом акцент внимания на экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты и институциональные рамки устойчивого развития способствовал бы ускорению прогресса в выполнении повестки дня в области устойчивого развития. Основные тезисы — следующие:

* A/CONF.216/PC/6.



- a) страны, находящиеся на разных уровнях развития, осуществляют национальные стратегии и программы, которые соответствуют задачам экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты;
- b) все большее число стран пробует проводить комплексную переориентацию своих национальных стратегий и политики в области развития, включая стратегии достижения «низкоуглеродного зеленого» экономического роста, на принципы «зеленой экономики»;
- c) их совокупного воздействия пока недостаточно для того, чтобы изменить модели производства и потребления в масштабе, соразмерном задачам;
- d) уделение первоочередного внимания «бесприоритетным» возможностям, приносящим в краткосрочной перспективе значительные сопутствующие выгоды, может способствовать укреплению доверия к концепции экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты и наращиванию соответствующей поддержки;
- e) способность стран, в результате своих усилий по развитию «зеленой экономики», повысить благосостояние населения нередко зависит от поддержания и повышения уровня традиционных социальных расходов на здравоохранение, образование и оказание целевой материальной поддержки неимущим слоям населения;
- f) для того чтобы стратегии развития «зеленой экономики» приносили положительные результаты в социальной сфере крайне необходимы меры по совершенствованию соответствующих институтов;
- g) переход к экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты предполагает не только структурную реорганизацию государственных органов, регулирующих экономику на различных уровнях, но и проведение технологических преобразований;
- h) после ставшей переломной Конференции в Рио-де-Жанейро охват институциональных рамок устойчивого развития расширился. Однако отсутствие координации и согласованности в работе не позволило в полной мере задействовать весь потенциал. Необходимость решения этой задачи давно назрела.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Какой вклад «зеленая экономика» может внести в устойчивое развитие и искоренение нищеты?	4
A. Контекст и концепция	4
B. Вклад «зеленой экономики» в обеспечение роста и в решение других экономических задач	7
C. Возможные последствия «зеленой экономики» для усилий по искоренению нищеты, источников средств к существованию и других результатов деятельности в социальной сфере	14
D. Вклад «зеленой экономики» в достижение экологических целей и решение предстоящих задач	23
III. Институциональные рамки устойчивого развития	27
A. Подходы к укреплению институциональных рамок устойчивого развития	27
B. Более широкие рамки	31
C. Система руководства экологической составляющей	32
D. Управление в контексте экономической и социальной составляющей устойчивого развития	35
IV. Дальнейшее направление деятельности	36

I. Введение

1. В соответствии с резолюцией 64/236 Генеральной Ассамблеи в настоящем докладе излагается видение цели Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которое заключается в том, чтобы, оценив достигнутый к настоящему времени прогресс и сохраняющиеся проблемы в выполнении и решая новые и нарождающиеся проблемы, обеспечить подтверждение политической приверженности устойчивому развитию. В нем также содержится описание следующих двух тем: «экологизация экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты» и «институциональные рамки устойчивого развития».

2. Данный доклад необходимо рассматривать совместно со сводным докладом (A/CONF.216/PC/8), подготовленным на основе ответов на опросники, полученных от государств-членов, основных групп и учреждений системы Организации Объединенных Наций, в котором подробно описываются цель Конференции, достигнутый прогресс и проблемы в осуществлении и новые и нарождающиеся проблемы, а также вышеуказанные две темы.

3. В настоящем докладе предпринята попытка рассмотреть цель Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию через призму этих двух тем. Вопрос заключается в следующем: каким образом акцент внимания на этих двух темах может содействовать ускорению прогресса по каждой из трех составляющих устойчивого развития и в направлении сближения этих трех составляющих? Каким образом это может содействовать достижению цели подтвержденной политической приверженности устойчивому развитию?

II. Какой вклад «зеленая экономика» может внести в устойчивое развитие и искоренение нищеты?

A. Контекст и концепция

4. Устойчивое развитие требует применения комплексного, беспристрастного и дальновидного подхода к процессам принятия решений на всех уровнях; не только высоких показателей экономической деятельности, но и обеспечения учета потребностей как одного, так и разных поколений. В его основе лежит интеграция и сбалансированное сочетание социальных, экономических и экологических целей и задач, имеющих отношение к процессам принятия решений как в государственном, так и в частном секторах.

5. В концепции «зеленой экономики» основное внимание уделяется взаимосвязям между окружающей средой и экономикой. Об этом шла речь на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшейся в 1992 году в Рио-де-Жанейро. До ее проведения обсуждения велись в основном вокруг проблематики взаимоувязки экономических и экологических целей. Эта Конференция стала крупным шагом вперед по пути признания важности взаимодействия. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 году в Йоханнесбурге, Южная Африка, обсуждения были посвящены социальной составляющей, в ходе которых прозвучало напоминание о том, что нередко экономический прогресс не влечет

за собой автоматически прогресса социального и что в конечном итоге экономическое развитие — это инструмент повышения благосостояния человека. На Конференции в Рио-де-Жанейро и Встрече на высшем уровне в Йоханнесбурге пришло глубокое осознание того, что в решении этой задачи в интересах нынешнего и будущих поколений немаловажную роль играют здоровые экосистемы и здоровая природная окружающая среда.

6. Несмотря на прогресс, достигнутый после конференции в Рио-де-Жанейро, очевидно, что глобальная экономика, основанная на сложившихся моделях производства и потребления, оказывает серьезные стрессовые воздействия на многие экосистемы и важные системы жизнеобеспечения. Во многих частях мира нерешенной остается и проблема крайней нищеты, хотя с 1992 года мировой объем ВВП увеличился приблизительно на 60 процентов.

7. В последние 20 лет мы стали свидетелями того, как через посредство международной торговли, инвестиций и производственных сетей ускорился процесс глобализации, сопровождающийся формированием в различных странах мира как никогда тесных взаимосвязей между производством и потреблением. Глобализация принесла колоссальные блага населению как развитых, так и развивающихся стран. В немалой степени благодаря производству недорогих товаров и услуг для мировых рынков из нищеты выбрались сотни миллионов людей. И тем не менее, не все воспользовались этими предоставившимися возможностями в равной степени, многие сделали это частично или не смогли сделать совсем, однако процесс продолжается и его участниками так или иначе становятся все большее число стран.

8. Тогда как повышение уровня благосостояния в одних странах позволяет им решать отдельные экологические проблемы, в других, — в результате глобализации и роста народонаселения и экономической деятельности, положение продолжает ухудшаться. Изменение климата, утрата биологического разнообразия, нарушение круговорота азота — вот лишь некоторые нарастающие глобальные проблемы.

9. Сегодня перед человечеством стоит главная задача — поддержать процесс искоренения нищеты и развития при одновременной смене стратегий. Развитые страны должны, по возможности, в самые сжатые сроки уменьшить масштаб своего воздействия на окружающую среду, сохранив при этом достижения в области развития человеческого потенциала. В свою очередь развивающиеся страны, признавая, что искоренение нищеты по-прежнему остается одной из приоритетных задач, должны продолжать заниматься работой по повышению уровня жизни своего населения, сдерживая при этом расширение масштабов своего воздействия на окружающую среду. Эта общая задача, цель которой — достижение всеобщего процветания.

10. Именно на этом фоне концепция экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты стала более актуальной и ее можно рассматривать в качестве инструмента выявления и реализации возможностей для одновременного достижения экономических и экологических целей. Другая аналогичная по своему резонансу концепция — концепция «зеленого» роста — сначала вызвала интерес в странах Азиатско-тихоокеанского региона, а совсем недавно — в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

11. Сложилось общее понимание того, что наиболее эффективный вклад в искоренение нищеты вносил и продолжает вносить опирающийся на широкую базу экономический рост. Однако при этом признается, что в XXI веке рост должен достигаться за счет гораздо меньшего потребления электроэнергии и ресурсов, беспрецедентного сокращения масштаба загрязнения. Это заключено в самом понятии «зеленого» роста, который Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана определяет как рост, «опирающийся на экологически устойчивый экономический прогресс в целях стимулирования низкоуглеродного, открытого для всех социальных слоев, развития» (см. <http://www.greengrowth.org/>). Определение ОЭСР — аналогично по содержанию, но в нем в качестве «движущей силы экономического роста» упоминаются также инвестиции в развитие «зеленой экономики»¹.

12. Вопрос о том, насколько актуальными и значимыми являются взаимосвязи между экономикой и экологией и «беспроеигрышные возможности», носит имперический характер. На его решение различные международные органы, аналитические центры и правительства затрачивают значительные усилия. Пример тому — выдвинутая Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) инициатива по развитию «зеленой экономики».

13. Несмотря на то, что до сегодняшнего дня основное внимание в работе по формированию «зеленой экономики» уделялось вопросам учета расходов на природоохранную деятельность в ценах на товары и услуги, с тем чтобы правильно сориентировать производителей и потребителей, государственная политика в области развития «зеленой экономики» преследует более широкие цели и не ограничивается лишь «правильным ценообразованием». Иначе шансов на то, что с помощью экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты можно будет решить стоящую перед нами задачу — радикально изменить подход к моделям производства и потребления и перейти на более устойчивый путь развития, практически нет. Именно государство должно взять на себя финансирование исследований и разработок в области экологически чистых технологий и инфраструктурные инвестиции, создать благоприятный политический климат для инвестиций частного сектора в «зеленые» технологии и сформировать динамичные отрасли, обеспечивающие «зеленый» рост. Оно должно также сделать так, чтобы стратегии «зеленой экономики» обеспечивали для неимущих и уязвимых слоев населения занятость и возможности получения дохода.

14. Многие государства-члены (Индия и другие) отмечают, «зеленая экономика» не «подменяет» или заменяет собой устойчивое развитие; лучше всего ее можно охарактеризовать как инструмент достижения цели устойчивого развития. Было также отмечено (Индия), что «зеленая экономика» должна предоставлять «национальным властям широкие возможности для проявления гибкости и пространство, с тем чтобы они могли самостоятельно принимать те или иные решения и определять пути, ведущие к устойчивому развитию, с учетом национальных особенностей и приоритетных задач». Данные формулировки помогают уточнить характер взаимосвязи между этими двумя концепциями, однако только практический опыт может продемонстрировать эффективность

¹ OECD, “Investment for green growth”, 2010, available at http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_34893_43783465_1_1_1_1,00.html.

политики, стратегии и мер в области «зеленой экономики» в качестве ускорителей процесса достижения устойчивого развития.

В. Вклад «зеленой экономики» в обеспечение роста и в решение других экономических задач

15. На протяжении всего прошлого века совокупное потребление сырья постоянно росло. Неуклонно повышалась эффективность использования ресурсов и совершенствовались технологии борьбы с загрязнением, однако этого было недостаточно для того, чтобы компенсировать эффект роста масштаба мировой экономики². Сегодня широко признается, что нужна такая система производства и потребления, которая оказывала бы значительно более низкое давление на запасы природных ресурсов и окружающую среду. Основой для продвижения в этом направлении стала концепция экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты. Она выглядит многообещающей, но вместе с тем ставит перед нами сложнейшие задачи. Обо всем этом речь пойдет в настоящем разделе в контексте роста и экономики.

16. Более глубокое осмысление рисков, сопряженных с нынешней экономической моделью, происходит в то время, когда многие развивающиеся страны готовы осуществить масштабные инвестиции в энергетику, транспорт, утилизацию отходов, инфраструктуру водоснабжения и санитарии, а устойчивый экономический рост рассматривается в качестве необходимого условия завершения этапа перехода к развитию. Смогут ли развивающиеся страны с помощью концепции экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты завершить этап перехода к развитию и одновременно заложить основу для обеспечения высокого уровня развития человеческого потенциала в интересах будущих поколений?

17. На глобальном уровне главный вопрос заключается в следующем: как переход к «зеленой экономике» повлияет на общемировые темпы и динамику роста? Будет ли рост «зеленой экономики» более медленным, ростом другого свойства, либо, возможно, даже ускорит достижение целей развития человеческого потенциала независимо от того, отразится ли он на показателях ВВП, рассчитываемых с помощью нынешних методик³? Есть ли «выигравшие» и «проигравшие» от перехода к «зеленой экономике», кто они и каким образом государства могут управлять этим процессом?

Перспективы роста «зеленой экономики»

18. Сторонники «зеленой экономики» утверждают, что стратегия ее формирования направлена на развитие наиболее динамичных отраслей с точки зрения роста и создания рабочих мест. Так, различные исследования указывают на экспоненциальный рост некоторых подотраслей возобновляемой энергетики — освоение энергии ветра и солнца — как в развивающихся, так и развитых странах. Создание условий для развития этих «зеленых» отраслей принесет «двой-

² Fridolin Krausmann and others, “Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century”, *Ecological Economics*, vol. 68, No. 10 (2009).

³ See Joseph Stiglitz and others, “Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress”, available at http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

ные дивиденды»: благоприятное влияние на состояние окружающей среды и развитие. Инструменты «зеленой экономики», в частности инвестиции в мероприятия по сохранению и восстановлению природного капитала, могут внести непосредственный вклад в обеспечение роста за счет повышения производительности (например, в сельском хозяйстве) и создание дополнительных возможностей для получения дохода (на основе повышения качества экосистемных услуг).

19. Сегодня довольно часто в качестве «зеленых» упоминаются следующие сектора экономики: здравоохранение, образование, культурная деятельность и другие услуги, технологии получения энергии из возобновляемых источников и смежные технологии, инвестиции в ресурсо- и энергосберегающие технологии и инвестиции в природные активы. В тех случаях, когда в этих отраслях формируется потенциал роста на фоне снижения активности в энерго- и ресурсоемких отраслях, коренным образом меняется и качество роста. Глобализация способствовала увеличению объема производства и торговли услугами с минимальным воздействием на окружающую среду, предоставив тем самым развивающимся странам альтернативные возможности для выхода на нетоварные рынки, на которых они могли бы специализироваться, расширять свою деятельность и добиваться высоких показателей экономического роста.

20. В действительности, существует неопределенность в отношении долгосрочных последствий для роста структурных преобразований по линии экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты. Сегодня уже осуществляется перспективное моделирование отдельных версий комплекса отраслей «зеленой экономики», но оно пока находится на самых начальных этапах своего становления. Более тщательно были изучены конкретные области, например, меры по смягчению последствий изменения климата. Согласно одним моделям, принятие стратегий смягчения последствий изменения климата, в отличие от инерционного сценария, может привести к долгосрочному росту общемирового ВВП, в частности за счет увеличения объема инвестиций в технологии получения чистой энергии и побуждения к внедрению новых технологий. Согласно другим, в результате принятия мер по стабилизации выбросов парниковых газов объем ВВП к середине этого века может несколько снизиться, чего не произойдет, если такие меры не принимать⁴. В любом случае необходимо также учитывать издержки бездействия. Согласно ЮНЕП отказ от субсидирования добычи ископаемого топлива позволил бы сократить общемировые показатели выбросов парниковых газов на целых 6 процентов и увеличить общемировой ВВП на 0,1 процента⁵.

21. Накопленный опыт свидетельствует о том, что отдельные инструменты, обычно встраиваемые в комплекс «зеленой экономики», либо не влияют на темпы роста, либо позволяют добиться более высоких темпов роста и эффективных экологических результатов. Итоги оценок реформы экологического налогообложения, главным образом в развитых странах, говорят о том, что в ряде случаев более надежных экологических результатов деятельности удавалось добиваться без финансовых последствий или негативных издержек для занятости и роста. Недавно Индия ввела налог на выбросы углерода в размере

⁴ Nicholas Stern, *The Global Deal*, New York, Public Affairs 2009, chap. 3.

⁵ UNEP, "A brief for policymakers on the green economy and Millennium Development Goals", September 2010.

50 рупий (1 доллар США) за тонну углерода, которым облагается как производство угля внутри страны, так и его импорт. Получаемые налоговые поступления направляются в фонд развития экологически чистой энергетики, средства которого используются для финансирования коммерческих предприятий и исследований в области разработки экологически чистых технологий⁶. Другими словами, то, как поступления от экологического налогообложения используются, может иметь большое значение для темпов роста, занятости, а также обеспечения справедливости.

«Зеленая экономика», структурная трансформация и рост

22. С точки зрения отдельных стран проблемы с ростом могут возникнуть в результате ожидаемого сокращения глобального спроса на ресурсы и энергоемкие товары, на которых специализируются некоторые развивающиеся страны, и его переключения на «зеленые» продукты и отрасли, в которых они неконкурентоспособны.

23. Способны ли отдельные страны привлечь инвестиции в отдельные «зеленые» отрасли — это вопрос эмпирический, ответ на который в разных странах может быть разным. Не существует какой-либо априорной причины, в силу которой страны, испытывающие трудности с привлечением внутренних или внешних инвестиций в традиционные отрасли экономики, смогут преодолеть эти трудности, привлекая инвестиции в «зеленые» отрасли. Между тем они смогли бы это сделать, если бы в «зеленых» отраслях более широко использовались те производственные факторы, которыми та или иная страна располагает в избытке, однако инвестиционные перспективы в этом случае зависят от благоприятного политического климата. То или иное место приложения инвестиций выглядит гораздо более привлекательно тогда, когда в отношении «зеленых» инвестиций установлен льготный внутренний режим, как, например, в случае с тарифами на электроэнергию, полученную из возобновляемых источников⁷.

Устранение «зеленого» технологического разрыва

24. Еще одна проблема, о которой чаще всего идет речь, заключается в том, что «зеленая» экономика содействует развитию тех технологий, которыми в настоящее время овладели главным образом развитые страны, что наносит ущерб интересам развивающихся стран, экономика которых опирается на традиционные технологии. Богатые страны располагают большими возможностями в плане финансирования исследований и разработок и оказания им поддержки, что также может привести к утрате развивающимися странами конкурентоспособности в ключевых «зеленых» отраслях, еще больше увеличив технологический разрыв. Это опасение подкрепляется результатами имитацион-

⁶ India, Ministry of Environment and Forests, “India: taking on climate change. Post-Copenhagen domestic actions”, New Delhi, accessed on 19 October 2010 at <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/india-taking-climate-change-post-copenhagen-domestic-actions>.

⁷ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “A Global Green New Deal for climate, energy, and development”, technical data, December 2009.

ного моделирования, которые сулят преимущества тем, кто с самого начала работает в таких низкоуглеродных отраслях, как возобновляемая энергетика⁸.

25. Вероятно, необходимо проводить различие между группами стран. Некоторые развивающиеся страны служат в качестве контр-примеров этой аргументации. Так, Бразилия с точки зрения исследований и производства биотоплива находится на передовых рубежах, а Китай играет ведущую роль в исследованиях, разработке и внедрении экологически чистых технологий сжигания угля. В области возобновляемой энергетике распределение патентов между развитыми и развивающимися странами иллюстрирует меняющуюся ситуацию, когда некоторые развивающиеся страны становятся крупными новаторами.

26. Несмотря на то, что страны, не относящиеся к числу новаторов в области «зеленых» технологий, не получают финансовой отдачи, они, тем не менее, могут получить свою выгоду в качестве пользователей технологий в тех случаях, когда конкуренция между новаторами за скорость внедрения технологий снижает издержки и делает внедрение технологий более доступным с точки зрения затрат. Поэтому создание условий для острой конкуренции на рынках «зеленых» технологий имеет решающее значение, и достижению этого может способствовать грамотная политика в области конкуренции.

27. В контексте прав интеллектуальной собственности глобальная модель «зеленой экономики» могла бы содействовать более быстрой разработке «зеленых» технологий на основе партнерских соглашений, предусматривающих обмен технологиями. В отношении проблематики климата поступил целый ряд предложений, которые могли бы стать основой для прогресса — от создания инновационного центра и модели сетей взаимодействия, согласованных в Канкуне в рамках Механизма передачи технологий, до тех или иных форм проведения обзоров инвестиционной политики, в целях облегчения к ним доступа и использования.

«Зеленая экономика» и зависимые от ресурсов страны

28. Одним из ключевых компонентов «зеленой экономики» является «правильное ценообразование», иными словами, более полный учет экологических затрат в рыночных ценах, особенно на природные ресурсы. Это предполагает также отказ от практики субсидирования вредных с экологической точки зрения производств. Результатом этого стало бы повышение цен на сырьевые товары, в частности нефть, газ и минеральное сырье, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Страны, являющиеся чистыми импортерами таких ресурсов, имеют основания опасаться того, что высокие цены могут свести на нет экономический рост. Этим отчасти объясняется их стремление добиться снижения зависимости от импортных энергоносителей.

29. Страны, экспортирующие природные ресурсы, имеют свои собственные проблемы, которые являются зеркальным отражением проблем чистых импортеров, а именно: в долгосрочной перспективе повсеместный отказ от ископаемых видов топлива негативно повлияет на перспективы их роста, если только им не удастся диверсифицировать в оставшееся время свою экономику. Резуль-

⁸ Результаты экономического моделирования говорят о том, что те, кто стоял у истоков новых экологически чистых технологий и нарабатывал соответствующий технологический опыт, располагают более широкими возможностями.

таты анализа сценариев, проведенного недавно Международным энергетическим агентством (МЭА), говорят, между тем, о том, что при сценарии, когда концентрация парниковых газов в атмосфере стабилизирована на уровне 450 промилей, страны — крупные производители нефти недополучат лишь незначительную часть своей выручки по сравнению с инерционным сценарием⁹.

«Зеленая экономика» и торговая политика

30. Другим инструментом, посредством которого переход к «зеленой экономике» может повлиять на перспективы роста в отдельных странах, является «зеленый протекционизм»: например, когда «разноскоростной» процесс экологизации глобальной экономики может привести к введению ограничений в отношении торговли путем установления в одностороннем порядке нормативов или корректировки международных цен, причем больше всего от этого пострадают развивающиеся страны. Нехватка возможностей для обеспечения соблюдения более жестких стандартов (особенно это касается малых и средних предприятий) может привести к потере рынков. Сокращение национального экспортного потенциала в свою очередь может привести к замедлению темпов роста, сокращению занятости и ухудшению внешнеторгового баланса.

31. На практике сформированные под влиянием рынка добровольные программы экомаркировки и сертификации распространены более широко, чем государственные программы стандартов и маркировки. Двумя наиболее эффективными из них являются программы по тропической древесине и кофе. Они являются дискриминационными по отношению к производителям, не имеющим доступа к передовым технологиям и ноу-хау, а также по отношению к мелким производителям, для которых установленные затраты на сертификацию могут являться своего рода барьером¹⁰. Деятельность государства в рамках таких программ в основном ограничивается оказанием поддержки мелким производителям в развивающихся странах, с тем чтобы они могли принимать в них участие¹¹.

32. Важную роль в деле формирования местных производственных мощностей и привлечения инвестиций в определенные «зеленые» отрасли могут играть «зеленые» субсидии, однако они также могут приводить к искажению структуры торговли. Поэтому для того, чтобы не допустить распространения ведущих к диспропорциям в торговле мер, порождающих неравенство в глобальном масштабе, особенно с учетом того, что систему субсидирования реформировать весьма сложно — пример тому, сельское хозяйство, — необходимо рассматривать эти субсидии в контексте Всемирной торговой организации и, в частности, Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах. Однако это может также сузить политическое пространство для целенаправленного стимулирования отраслей, способствующих переходу к «зеленой экономике».

⁹ Fatih Birol, International Energy Agency, speaking on the *World Energy Outlook 2009*, see <http://www.cphpost.dk/news/commentary/142-commentary/47537-450--147.html>.

¹⁰ United Nations Conference on Trade and Development, “Report of the Ad Hoc Expert Meeting on the Green Economy: trade and sustainable development implications”, Geneva, 7-8 October, para. 22.

¹¹ The Netherlands Environmental Assessment Agency, “Role of Governments in multi-actor sustainable supply chain governance systems”, 2010.

33. Проведение любого анализа практики государственного субсидирования на предмет соответствия правилам Всемирной торговой организации — задача сложная, требующая детальной оценки той или иной меры, порядка ее применения и соответствующих рыночных последствий. Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах ставит вне закона не все субсидии, а только те, которые приводят к диспропорциям в торговле, запрещают выделять экспортные субсидии и субсидии, обусловленные требованиями к содержанию мер местного уровня. Кроме этого, в Соглашении предусматривается, что государство — член Всемирной торговой организации может добиваться отмены субсидий, которые доказано наносят ущерб отечественным производителям.

34. Данный вопрос хорошо иллюстрирует сектор производства биотоплива. Низкие объемы международной торговли связывают, как правило, с тем, что большинство стран субсидируют внутреннее производство и использование биотоплива¹². Крупные страны-производители биотоплива¹³ приводят данные о государственной помощи на всех этапах его производства и использования. Наиболее распространенной формой государственной поддержки является снижение ставки налога на топливо, однако для привлечения инвестиций применяются также и займы под сниженные проценты, государственные гарантии займов и активная поддержка исследований и разработок.

Как управлять процессом перехода? Роль государственной политики

35. Возможные расходы в связи с переходом к процессу экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты являются одним из источников беспокойства для многих стран. Изменение структуры национальной экономики влечет за собой корректировки структуры капитала и предложения рабочей силы. Например, в случае быстрого перехода на низкоуглеродистые энергетические технологии некоторые существующие энергетические мощности могут оказаться устаревшими или ненужными, а это, в отличие от инерционного сценария, повлечет за собой дополнительные расходы. Даже при благоприятном развитии событий, когда развитие «зеленой экономики» приводит к чистому увеличению числа рабочих мест на национальном уровне, каким образом новые рабочие места будут сопоставимы с сокращенными во время структурной реорганизации рабочими местами с точки зрения квалификации и вознаграждения? Что можно сделать для быстрой переподготовки перемещенных работников?

36. С тем чтобы избежать негативных последствий для экономического роста, занятости и усилий по борьбе с нищетой, эти корректировки должны осуществляться государством. Страны располагают для этого различными возможностями, поэтому связанные с этим расходы вызывают особую обеспокоенность стран с низким уровнем дохода, которые и без того испытывают острый дефицит бюджетных ресурсов. Как обеспечить финансирование увеличения объема инвестиций и расходов на социальную защиту? Один из способов — введение экологических налогов, не создающих нагрузку на неимущие слои населения,

¹² Toni Harmer, *Biofuels Subsidies and the Law of the World Trade Organization*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issues Paper No. 20, 2009.

¹³ Бразилия, Европейский союз, Индия, Канада, Китай и Соединенные Штаты Америки.

поступления от которых можно было бы использовать на цели проведения таких корректировок.

37. Некоторые этапы экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты можно осуществить за счет рыночных мер стимулирования, с помощью которых можно покрыть экологические издержки и оказать поддержку экологически чистым отраслям, однако их принятие — это вопрос государственной политики. Именно государство регулирует функционирование рынков экологически чистых инвестиций: в качестве примера можно привести налоговые льготы при покупке транспортных средств с экономичным расходом топлива или солнечных энергетических установок. На достижение целей в области устойчивого развития можно также переориентировать и существующую систему скрытого или прямого государственного субсидирования.

38. Развивающиеся страны нуждаются в активном росте, все большую долю которого можно было бы направлять на финансирование инвестиций в низкоуглеродистые технологии и обеспечение эффективности энергопотребления. И в развитых, и в развивающихся странах есть возможности для развития возобновляемых источников энергии; их реализация нередко зависит от активного вмешательства государства. В этой связи несколько организаций выдвинули предложение в отношении международного финансирования «большого толчка», чтобы увеличить производство электроэнергии из возобновляемых источников в развивающихся странах, получить экономию за счет внедрения технологий и приблизить день, когда будет достигнут ценовой паритет с ископаемыми видами топлива¹⁴. Вмешательство государства имеет также большое значение и для социальных инвестиций и инфраструктуры. Если инфраструктура является энергоэффективной, а социальные инвестиции направляются на нужды образования и здравоохранения, то коллизия интересов экономической деятельности и охраны окружающей среды будет ограничена.

39. При выборе пути обеспечения роста ведущую роль играет государство. Государственные инвестиции в инфраструктуру могут определять структуру частных инвестиций на много лет вперед, например направляя их на развитие автодорожных или железнодорожных систем, формирующих транспортные модели и промышленные зоны таким образом, что с экологической точки зрения они могут оказаться либо выгодными, либо наносить ущерб.

40. Государство может также сделать выбор в пользу стимулирования инвестиций в «зеленые» технологии и отрасли в рамках четко сформулированных промышленно-технологических стратегий исходя из ожидания того, что в будущем они станут новыми основными факторами роста.

41. Институциональные преобразования на международном уровне также должны поддерживать процесс перехода к «зеленой экономике». Первостепенное значение здесь имеет анализ того, как финансовая система, рынки капиталов и правила торговли поощряют или сдерживают инвестиции в экологически чистые производства.

¹⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2009 (see footnote 7 above); Deutsche Bank Climate Advisors' GET-FiT; Greenpeace; Renewable Energy Alliance.

С. Возможные последствия «зеленой экономики» для усилий по искоренению нищеты, источников средств к существованию и других результатов деятельности в социальной сфере

42. Считается, что в долгосрочной перспективе более благоприятным для процветания и искоренения нищеты был бы путь развития с ограниченным негативным воздействием на природную окружающую среду. Неимущие слои населения в наибольшей степени ощущают на себе воздействие таких явлений, как изменение климата и деградация окружающей среды и потрясения, например дефицит продовольствия, поэтому сдвиги в экономике, ведущие к уменьшению таких рисков, были бы в их интересах. Для того чтобы добиться таких результатов процесс экологизации экономики, учитывающий потребности в области развития каждой страны, должен продвигаться в общем направлении к формированию производственных и потребительских систем, согласующихся с целями устойчивого развития. Поэтому в контексте мер по обеспечению перехода к «зеленой экономике» приоритетной должна стать задача искоренения нищеты и расширения возможностей жизнеобеспечения наиболее уязвимых слоев населения.

43. Последствия «зеленой экономики» для усилий по искоренению нищеты и обеспечению источников жизнеобеспечения можно проанализировать на различных уровнях. На первом уровне, изменение средних темпов роста отдельных экономик может повлиять на способность этих стран принять меры по сокращению масштаба нищеты и улучшить результаты деятельности в социальной сфере. На втором уровне, изменение структуры национальной экономики может повлиять на возможности трудоустройства и потребности в рабочей силе, причем для устранения тех или иных негативных последствий страны могут использовать разные средства. На третьем уровне, целенаправленная политика в области развития «зеленой экономики» за счет создания стабильных источников жизнеобеспечения, новых рабочих мест и других факторов, предоставляет странам больше возможностей по использованию динамичного роста для целей сокращения масштабов нищеты и достижения других положительных результатов деятельности в социальной сфере.

Возможные социальные последствия изменения темпов роста

44. Переход к «зеленой экономике» может повлечь за собой снижение средних темпов роста в некоторых странах или группах стран, сопряженное с риском того, что результаты усилий по борьбе с бедностью ухудшатся. Чтобы этого не произошло в этом случае, необходимо активизировать деятельность по сокращению масштабов нищеты, чтобы добиться заданного темпа роста. Смягчить негативные последствия замедления темпов роста для неимущих слоев населения могли бы также механизмы распределения доходов. В идеале, если экономика имеет достаточно гибкую структуру, она перейдет на новые движущие факторы роста, дающие большой эффект в плане сокращения масштабов нищеты.

45. Помимо роста, успех отдельных стран в деле борьбы с нищетой, по-видимому, главным образом объясняется социальной политикой и институциональными факторами, такими как распределение производственных активов. Они могут иметь долгосрочный эффект. Например, инвестиции в базовое

образование приносят дивиденды в плане борьбы с нищетой и дивиденды роста в течение многих лет после того, как они были сделаны.

46. Между странами, даже с одинаковым уровнем дохода, существуют структурные различия, которые влияют на размах национальной политики в области перераспределения доходов, включая механизм распределения национального дохода и институциональные и административные возможности по сбору налогов и осуществлению выплат денежных пособий в целях уменьшения неравенства.

47. Страны также различаются и тем, как изменения цен, которые могут быть результатом политики, направленной на установление «правильного ценообразования», влияют на положение неимущих слоев населения. В обеспечении продовольственной безопасности и решении проблемы нищеты особенно важную роль играют цены на основные продовольственные товары. Если стратегии «зеленой экономики» в отношении сельского хозяйства выльются, даже временно, в повышение продовольственных цен, то от этого больше всего пострадают те домохозяйства и страны с низким уровнем дохода, которые являются чистыми покупателями продовольствия.

48. На уровне национальной экономики поддающиеся количественной оценке взаимосвязи между ростом и сокращением масштабов нищеты демонстрируют широкий разброс различных вариантов. Очевидно, что не существует простой и универсальной стратегии сокращения масштабов нищеты. В национальном контексте будут применяться только наиболее эффективные стратегии «зеленой экономики», способные обеспечить высоко эластичные доходы в интересах сокращения масштабов нищеты.

Возможные последствия структурных преобразований для усилий по борьбе с нищетой

49. Большинство обсуждений возможностей по созданию «зеленых рабочих мест» проходило в связи с «зелеными» пакетами мер экономического стимулирования, которые государство разработало после финансового кризиса. В условиях высокой безработицы и наличия невостребованного капитала сокращение государственных расходов на «зеленые» инвестиции может привести к чистому увеличению числа рабочих мест и, соответственно, сокращению масштабов нищеты.

50. В частности, упоминалось о том, что инвестиции в технологии получения электроэнергии из возобновляемых источников способствуют созданию рабочих мест. Согласно Международной организации труда все виды энергообеспечения из возобновляемых источников — в сравнении с органическим топливом или атомной энергетикой — имеют более высокую эластичность занятости на единицу инвестиций, единицу установленной мощности и единицу продукции. На таких предприятиях на этапах производства и монтажа оборудования занятость, как правило, временная, а более постоянная обеспечивается во время технической эксплуатации и обслуживания¹⁵.

¹⁵ ILO, “Global challenges for sustainable development: strategies for green jobs”, Background Note, Group of Eight Labour and Employment Ministers Conference, Niigata, Japan, 11-13 May 2008.

51. Когда капитал и рабочая сила задействованы в полном объеме, дополнительные инвестиции в «зеленую инфраструктуру, технологии или продукты» заменяют другие инвестиции. Для того чтобы «зеленый структурный сдвиг» привел к чистому увеличению числа рабочих мест, инвестиции в «зеленые отрасли» необходимо перенаправлять из менее трудоемких отраслей. Происходит это или не происходит — вопрос риторический. Скорее всего результаты в разных странах будут различными в зависимости от структуры экономики и стимулов, предусмотренных в стратегиях «зеленой экономики».

52. Структурные преобразования национальной экономики, вызванные переходом к «зеленой экономике», повлекут за собой корректировки характера и комплекса необходимых профессиональных навыков востребованной рабочей силы. В связи с временной ограниченностью возможностей использования квалифицированных работников в других отраслях сдвиг спроса на рабочую силу в сторону «зеленых отраслей» может привести к тому, что многим работникам потребуется пройти переподготовку. В отсутствие соответствующих возможностей попавшие под сокращение работники так и останутся без работы или в конечном итоге будут выполнять низкооплачиваемую работу. Потеря работы и дохода даже на короткое время может привести к тому, что низкооплачиваемые работники и члены их семей могут на длительное время оказаться в условиях нищеты и утратить имевшиеся возможности (например, доступ к образованию).

53. Возможности стран по устранению негативных последствий таких корректировок весьма различны. В развитых странах государство всеобщего благосостояния частично компенсирует утраченный работниками в результате структурной перестройки доход, например за счет выплаты пособий по безработице. В некоторых странах разработаны весьма эффективные программы переподготовки потерявших работу работников. Между тем, в большинстве развивающихся стран такие механизмы функционируют слабо или они совсем отсутствуют. Необходимо, чтобы переход к «зеленой экономике» сопровождался значительным социальным компонентом, в котором учитывались бы последствия корректировок для более общих результатов деятельности в социальной сфере, в частности в области образования, здравоохранения и базовых услуг.

Вклад направлений политики в области «зеленой экономики» в усилия по искоренению нищеты и обеспечению источников средств к существованию

54. Конкретные стратегии в области «зеленой экономики» оказывают многогранное и неодинаковое воздействие на источники средств к существованию, распределение доходов и другие общие результаты деятельности в социальной сфере. Здесь такие стратегии сгруппированы по семи «направлениям»: «зеленые» пакеты мер экономического стимулирования; экоэффективность; экологизация рынков и государственных закупок; инвестиции в устойчивую инфраструктуру; восстановление и обновление природного капитала; правильное ценообразование; и реформа системы экологического налогообложения.

Направление 1

«Зеленые» пакеты мер экономического стимулирования

55. После того, как разразился мировой финансовый кризис, некоторые страны зарезервировали в своих пакетах экономического стимулирования значи-

тельные средства для покрытия «зеленых» расходов. Предполагалось, что помимо экологических выгод экологизация пакетов мер экономического стимулирования, в сопоставлении с инвестированием тех же объемов средств по линии «традиционного» пакета, принесет выгоды в плане занятости.

56. Среди стран, разработавших крупные «зеленые» пакеты мер экономического стимулирования, были Китай, Республика Корея и Соединенные Штаты. Правда для многих развивающихся стран крупные пакеты мер экономического стимулирования — это не выход из положения, поскольку они не обладают пространством для политического маневра, с тем чтобы реализовать антициклические меры, а международные финансовые учреждения и финансовые рынки рекомендуют им сделать макроэкономическую ортодоксию приоритетом своей политики¹⁶. Кроме этого, в зависимости от макроэкономических последствий такого стимулирования и способности создать дополнительные возможности по погашению задолженности в некоторых развивающихся странах государственный долг может увеличиться, что ухудшит положение, сложившееся на рынках капитала.

57. И наконец, что произойдет, когда поток, выделяемых на стимулирование «зеленой экономики» средств, иссякнет? Будет ли к тому времени сформирована прочная основа для развития новых динамичных «зеленых» отраслей? Опыт Соединенных Штатов говорит о том, что меры финансового стимулирования, направленные на развитие возобновляемых источников энергии, позволили создать многочисленные коммерческие предприятия по установке солнечных батарей по всей стране¹⁷. Однако смогут ли они выжить в менее благоприятном политическом климате?

Направление 2

Экоэффективность

58. Концепция экоэффективности — рационального использования природных ресурсов в производстве — была принята на вооружение многими отраслями промышленности и сегодня является одним из стандартных элементов большинства определений «зеленой экономики». Экоэффективность является концепцией фирменного уровня, которая была сформулирована исходя из деловой логики — процесс совершенствования производственных систем осуществляется лишь при условии того, что это способствует увеличению чистой прибыли фирмы. Обеспечивая учет внешних факторов, государственная политика в области налогообложения либо другие меры могут более активно стимулировать компании добиваться экоэффективности. Концепция экоэффективности не имеет прямого отношения к социальным аспектам. Косвенные социальные выгоды от повышения эффективности использования ресурсов можно получить в тех случаях, когда, например, водные ресурсы, высвободившиеся в результате повышения эффективности их использования фирмами, можно использовать для других целей, или когда более качественная утилизация мусора или повторное использование ресурсов приводит к снижению уровня загрязнения.

¹⁶ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, «Обзор мирового экономического и социального положения, 2009 год».

¹⁷ См. <http://businessjournalism.org/2010/10/10/dig-into-green-stimulus-monies-to-find-the-local-impact/>.

Направление 3

Экологизация рынков и государственных закупок

59. Процесс экологизации рынков является одним из значимых направлений политики в области устойчивого потребления и производства. Государство все чаще использует государственную систему закупок в качестве инструмента переориентации рынка на предложение более экологически чистых и социально значимых продуктов и услуг. Многие развитые и развивающиеся страны напрямую используют государственные закупки для достижения социальных целей¹⁸.

60. С точки зрения искоренения нищеты и обеспечения источников средств к существованию, политика экологически ответственных государственных закупок несет с собой для производителей из развивающихся стран как преимущества, так и риски. Забота об экологических и социальных последствиях производства при осуществлении государственных закупок была бы оправдана в тех случаях, когда продукты и услуги, произведенные представителями малоимущих и уязвимых слоев населения, получали бы доступ на рынки, на которых они, при отсутствии такой заботы, были бы неконкурентоспособны. Под эту категорию подпадает продукция сельского хозяйства, производимая неистощительными методами. Очевидные выгоды неимущие слои населения могли бы получить и тогда, когда закупочные потребности поощряют более рациональное использование природных ресурсов, от которых они зависят (например, древесина, сертифицированная Советом управляющих лесным хозяйством).

61. С другой стороны, увеличение потребностей может наносить ущерб производителям в развивающихся странах, если это приведет к введению дополнительных ограничений в отношении торговли, например для стран, в промышленный комплекс которых входят «грязные отрасли» или в которых мелкие и средние предприятия не имеют ресурсов для обеспечения соблюдения новых стандартов. Одним из путей преодоления барьера такого рода является коллективная сертификация групп мелких производителей, например фермеров.

Направление 4

Инвестиции в «зеленую» инфраструктуру

62. Технологии получения электроэнергии из возобновляемых источников открывают возможности для создания мелкомасштабных, децентрализованных систем, способных обеспечить доступ неимущих слоев населения к современным услугам энергоснабжения. Это важный элемент развития, который ассоциируется со следующим: полезность для здоровья (например, в результате снижения степени загрязнения воздуха в помещениях); расширение возможностей трудоустройства и получения дохода за счет доступа к энергоснабжению; и расширение возможностей для получения образования и улучшения общих результатов деятельности в этой сфере.

63. Одним из ключевых компонентов «зеленой экономики» признается обеспечение энергосбережения в зданиях. Экологически безопасное жилищное и

¹⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development Innovation Brief*, No. 5 (August 2008).

промышленное строительство открывает возможности для получения множества благ, в том числе способствует созданию рабочих мест и сокращению расходов домохозяйств на отопление, охлаждение и приготовление пищи, увеличивая тем самым долю дохода, которую можно использовать на другие цели. На местах внедрены и работают технологии, зачастую с использованием традиционных методов и материала, однако различные барьеры замедляют принятие даже «беспроектных» мер¹⁹. Новые методы финансирования, в частности займы под низкий процент, выплачиваемые за счет начислений к сумме ежемесячного счета за электричество, могут способствовать решению проблем высоких первоначальных расходов и длительного периода возвращения средств.

64. Концепция устойчивого развития не только предусматривает улучшение жилищного фонда, но и рассматривает процесс урбанизации в целом. Отличительной особенностью предстоящих десятилетий будет урбанизация, в частности в странах Азии и Африки, сопровождаемая крупномасштабной миграцией бедного населения из сельских районов. Решение этой проблемы диктует необходимость нового строительства. Устойчивое развитие города должно начинаться с понимания того, что строительство новых трущоб не является единственным путем его будущего развития. Во многих случаях это означает, что необходимо решать такие проблемы, как ограниченность организационных возможностей для комплексного планирования; недостаточное обеспечение соблюдения нормативов планирования и зонирования; отсутствие или плохое функционирование рынков земли; и отсутствие у большинства населения возможностей получить доступ к ипотеке.

65. Еще одним важным фактором смягчения неблагоприятного воздействия на окружающую среду является устойчивое развитие транспорта. Помимо перехода на «низкоуглеродную мобильность», большое значение с точки зрения искоренения нищеты и обеспечения источников средств к существованию имеет комплексная транспортная система. Принимая во внимание то обстоятельство, что малоимущие слои населения менее моторизованы, чем другие, в первоочередном порядке необходимо формировать надежно финансируемые, эффективные сети общественного транспорта. Особенно большую роль в их жизни играют немоторизованные виды транспорта, а также пешеходное сообщение и использование велосипедов. Ведущую роль в формировании транспортной инфраструктуры должно играть государство. Для того чтобы общественный транспорт имел шансы вести конкурентную борьбу за клиентов, необходимо учитывать негативные издержки, порождаемые частными транспортными средствами. Как и в случае других секторов, переход на комплексное и устойчивое развитие транспортных систем предполагает изменение сложившихся культурных представлений специалистов городского планирования, транспортных инженеров и граждан.

Направление 5

Постановление и укрепление природного капитала

66. Признается, что в жизни бедных общин природные активы и услуги играют большую роль. Оценка экосистем на пороге тысячелетия помогает по-

¹⁹ Окончательный доклад Марракешской целевой группы по экологически безопасному жилищному и промышленному строительству.

нять, какой вклад экосистемные услуги, среди прочих функций²⁰, непосредственно вносят в обеспечение средств источников к существованию. Результаты проведенного Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде исследования под названием «Экономика экосистем и биоразнообразия» подтвердили утверждение о том, что экосистемные услуги играют чрезвычайно важную роль не только в жизни отдельных общин, но и национальной экономики в целом²¹. Поэтому программы и проекты, призванные восстановить и укрепить природный капитал, будут оказывать непосредственное влияние на источники средств к существованию и усилия по борьбе с нищетой.

67. Помимо прямых экономических выгод для общин (например, недревесные лесные продукты и повышение производительности земель) источником дополнительного дохода для неимущих слоев населения могут стать трудоемкие методы неистощительного землепользования и деятельность по охране и восстановлению лесов. В качестве примера можно привести Индию, страну, в которой в соответствии с Национальным законом о гарантиях занятости сельского населения осуществляется крупномасштабная национальная программа восстановления природных активов. Между тем результаты экспертизы этого закона говорят о том, что трудности, связанные с его реализацией, аналогичны тем, с которыми сталкиваются другие местные проекты в области развития, а именно: пассивность местного населения, административные сложности и несбалансированные пакеты стимулирования, разработанные заинтересованными сторонами, — все это в совокупности ограничивает перспективы долгосрочного наращивания активов²². Таким образом, результаты осуществления подобных программ фактически полностью зависят от их структуры и методов осуществления, а также от внешних факторов.

68. Помимо целевых программ восстановления природных активов, улучшение состояния природных активов в долгосрочной перспективе потребует адаптации к местным условиям процедур управления общими благами. Сегодня повсеместно признается, какую важную роль в практике такого управления играют национальные и местные учреждения и условия, о чем свидетельствует, например, совсем другая участь аналогичных промыслов моллюсков в соседних островных государствах Тихого океана.

69. В деле искоренения нищеты и при переходе к устойчивому развитию общества одну из ключевых ролей будет играть сельское хозяйство. Для развития неистощительных сельскохозяйственных и лесохозяйственных производственных систем, которые открывали бы возможности для получения достойного дохода и обеспечивали источники средств к существованию и одновременно способствовали бы сокращению выбросов, снижению нагрузки на водные ресурсы и сохранению плодородия почв и биоразнообразия, потребуется приложить огромные усилия.

70. В отличие от традиционных методов ведения сельского хозяйства неистощительные методы во многих случаях требуют активного создания рабочих

²⁰ «Оценка экосистем на пороге тысячелетия», 2005 год.

²¹ «Экономика экосистем и биоразнообразия». *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, 2010.

²² Centre for Science and Environment, "The National Rural Employment Guarantee Act (NREGA): opportunities and challenges", New Delhi, 2008..

мест. Нередко они меньше нуждаются в основных и заемных средствах; в результате располагаемый доход фермеров растет. Неистощительные методы ведения сельского хозяйства дают также мелким фермерам возможность с меньшими издержками переносить климатические потрясения, например засуху²³.

71. Сельскохозяйственные субсидии, будучи одной из конкретных форм ценовой несбалансированности, в течение длительного времени являются непреходящей темой международных форумов, поскольку сельское хозяйство развивающихся стран не в состоянии конкурировать с субсидированным сельским хозяйством развитых стран. Принимая во внимание большое значение сельского хозяйства с точки зрения занятости и в качестве основы экономического развития сельских районов во многих развивающихся странах, достижение прогресса в этой области могло бы открыть хорошие возможности для искоренения нищеты в сельских районах.

Направление 6

Правильное ценообразование

72. Более полный учет внешних издержек, присутствующих в экономической системе может содействовать достижению более значимых с экологической точки зрения общих результатов деятельности²⁴. Поскольку неимущие слои населения часто пользуются услугами природных активов, которые не отражены в национальных счетах или в межотраслевом анализе, совершенствование методов учета и правил оценки в рамках проектов непосредственно отвечало бы их интересам. В качестве одного из примеров можно назвать мангровые леса, чья ценность с точки зрения ликвидации последствий наводнений, сохранения уникальных мест для нереста и роста различных видов рыб и оказания других услуг может нередко превышать коммерческую выгоду от их вырубки в целях расчистки пространств для ведения других видов экономической деятельности²⁵.

73. В различных странах мира активизируются усилия по разработке систем платежей за экосистемные услуги, связанные с поддержанием состояния или восстановлением природных активов. В будущем такие системы смогут оказывать непосредственное влияние на усилия по борьбе с нищетой и источники средств к существованию, поскольку они сопряжены с перераспределением дохода более состоятельных групп населения (например, налогоплательщики или городские жители) в интересах групп населения с более низким уровнем дохода. Информационные материалы показывают, что результативность таких программ с точки зрения искоренения нищеты и улучшения условий жизни практически полностью зависит от их структуры и местных условий. Большое значение имеет признание ведущей роли бедных общин и соответственно заявленных прав на ценные природные активы. Целый ряд стран проявил интерес к тестированию потенциальных возможностей систем платежей за экосистемные услуги, встроенных в программы сокращения нищеты в сельских районах.

²³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development Innovation Brief*, No. 9 (May 2009).

²⁴ См. материалы работы Статистического отдела над Системой эколого-экономического учета, Департамент по экономическим и социальным вопросам.

²⁵ Леса являются еще одним примером сектора, в котором блага, получаемые некоторыми заинтересованными сторонами, зачастую не учитываются при принятии решений.

74. Меры, направленные на установление «правильного ценообразования» или формирование рынков экосистемных услуг, вызывают опасения по поводу того, что бедные общины, чье жизнеобеспечение зависит от природных ресурсов, могут лишиться своих прав. В сельском хозяйстве, лесной промышленности и добывающих отраслях различных стран мира существует много примеров того, когда местные жители не получали достаточной компенсации за утрату земельных угодий или экологических благ либо за экологический ущерб, нанесенный в результате осуществления проектов²⁶.

75. И хотя такие результаты деятельности действительно способствуют более полному учету экологических издержек и выгод при принятии решений, для осуществления такого учета от имени всех граждан и обеспечения минимальных стандартов транспарентности, а также создания правовых систем, предоставляющих наиболее уязвимым слоям населения возможность для выражения своего мнения, требуется как готовность, так и наличие соответствующего потенциала.

Направление 7

Реформирование системы экологического налогообложения

76. Системы экологического налогообложения имеют различную структуру, и соответственно их реформирование приносит различные результаты. Проведенный в 2005 году обзор 61 исследования с охватом нескольких стран выявил ряд факторов, которые свидетельствуют о том, что реформа экологического налогообложения не снижает каким-либо серьезным образом темпы роста ВВП, оказывает позитивное — хотя и незначительное — воздействие на занятость и имеет весьма положительные последствия для сокращения уровня загрязнения²⁷. Помимо влияния на занятость, экологические налоги имеют и другие распределительные последствия, которые необходимо принимать во внимание. К ним относятся: прямое действие налога, а также опосредованное воздействие на товары и услуги через посредство матрицы затраты-выпуск и потенциальный смягчающий эффект за счет рециклирования поступлений²⁸. В отличие от других инструментов экологической политики эконалог предоставляет в распоряжение государства финансовые средства для выплаты компенсаций малоимущим слоям населения, и в этом случае он носит регрессивный характер. Необходимо также учитывать и распределительный аспект последствий эконалога для здравоохранения и окружающей среды. Если бедные люди и общины более других страдают от загрязнения, которое этот налог призван уменьшить, то он должен носить прогрессивный характер.

77. Таким образом, Подготовительный комитет может рассмотреть следующие рекомендации в отношении искоренения нищеты и социальных аспектов «зеленой экономики»:

²⁶ In the case of land purchases by foreign investors, see World Bank, “Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?”, 2010.

²⁷ Roberto Patuelli, Peter Nijkamp and Eric Pels, “Environmental tax reform and the double dividend: a meta-analytical performance assessment”, *Ecological Economics*, vol. 55, No. 4 (December 2005).

²⁸ N. Johnstone and J. Alavalapati, “The distributional effects of environmental tax reform”, International Institute for Environment and Development Environmental Economics Programme, Discussion Paper DP 98-01.

- а) оказать содействие в проведении независимого исследования потенциальных социальных последствий комплекса отраслей «зеленой экономики» для различных групп стран;
- б) продолжать уделять первоочередное внимание стратегиям, которые непосредственно направлены на сокращение масштабов нищеты, такие как инвестиции в образование и обеспечение доступа к базовым услугам, в частности водоснабжению, санитарии и энергоснабжению;
- в) уделять первостепенное внимание тем стратегиям в области «зеленой экономики», которые в перспективе могут принести социальные блага;
- г) оказывать целенаправленную поддержку малым и средним предприятиям, в том числе за счет реализации пакетов мер, предусматривающих передачу и внедрение экологически чистых технологий, освоение новых навыков, предоставление финансовых средств и поддержку процесса экологизации цепочек поставок;
- д) поощрять инвестиции в наращивание природных активов, от которых зависят источники средств к существованию малоимущих общин;
- е) создать систему социального страхования для оказания материальной поддержки и ограничения последствий безработицы для долгосрочных программ, например, сфера образования;
- ж) принять меры к тому, чтобы национальные институты принимали во внимание и на справедливой основе отстаивали интересы неимущих и лишенных прав общин, особенно в контексте рационального использования природных ресурсов.

D. Вклад «зеленой экономики» в достижение экологических целей и решение предстоящих задач

78. По своему замыслу стратегии в области «зеленой экономики» нацелены на сбалансированное достижение экологических и экономических целей. ЮНЕП отмечает целый ряд успешных проектов в области «зеленой экономики», среди которых можно отметить проекты развития возобновляемой энергетики в Китае и использования солнечной энергии в Тунисе, практику органического земледелия в Уганде, устойчивое планирование городского хозяйства в Бразилии, программу рационального использования лесных ресурсов в Непале и предоставление экосистемных услуг в Эквадоре. Они варьируются от национальной политики и программ до новаторских решений на местах и экспериментальных проектов²⁹. Многие развивающиеся и развитые страны и страны с переходной экономикой имеют на вооружении стратегии низкоуглеродного развития³⁰. Лишь некоторые из стран сформулировали стратегии формирования «зеленой экономики», а Республика Корея разработала национальную стратегию экологически ориентированного роста. По состоянию на 2010 год, льготные тарифы на электроэнергию, полученную из возобновляемых источ-

²⁹ UNEP, *Green Economy: Developing Country Success Stories*, 2010.

³⁰ Project Catalyst brief, “Low-carbon growth plans”, December 2009.

ников, действуют в 49 странах мира, причем около 40 процентов из них — развивающиеся страны³¹.

Переоценка издержек, недооценка выгод

79. Опыт осуществления национальных и международных экологических стратегий говорит о том, что во многих случаях предварительная оценка экономических издержек нередко завышалась. По факту они оказываются меньше, а в отдельных случаях — намного меньше. В качестве примера можно привести Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Экспертиза экологического законодательства Европейского союза выявила, что довольно часто предварительные оценки издержек вдвое превышают оценки по факту³². Для этого есть целый ряд объяснений, однако главное из них — неспособность достоверно спрогнозировать реакцию деловых кругов на новые нормативы, в том числе с помощью передовых технических средств.

80. Стратегии могут также принести ощутимые сопутствующие выгоды, когда, например, с помощью единого инструмента достигается целый ряд целей. При проведении анализа затрат и результатов эти вопросы зачастую на систематической основе не рассматриваются. Так, меры по сокращению загрязнения на местном уровне могут также способствовать сокращению выбросов парниковых газов, и наоборот. Внедрение практики неистощительного ведения сельского хозяйства может принести экономические выгоды малоимущим фермерам и при этом пойти на пользу всей планеты с точки зрения накопления запасов углеродов. Сокращение масштабов обезлесения и деградации лесов может принести сопутствующие выгоды, а именно: поддержание экосистемных услуг, рациональное использование водных ресурсов и сохранение биоразнообразия, а также выгоды общинам коренных народов, если в результате этого будут четко определены права землевладения и созданы рабочие места³³.

81. С другой стороны, при рассмотрении вопроса об экологической эффективности стратегий и мер в области «зеленой экономики» возникают дилеммы, парадоксы, непредвиденные последствия и новые вопросы.

82. Стратегии в области «зеленой экономики» направлены на сбалансированное достижение экологических целей и высоких темпов экономического роста. Поскольку улучшение состояния окружающей среды сопряжено с расходами, возникает риск того, что их сокращение может снизить эффективность таких стратегий. Это характерно для многих мер, связанных с экологическим налогообложением, когда ставка налога устанавливается на слишком низком уровне, чтобы его действие могло оказать на виновника загрязнения заметный сдерживающий эффект, или когда предприятиям, интенсивно загрязняющим окружающую среду, предоставляется льготный режим освобождения от налогов. Результаты упомянутого выше метаанализа экологического налогообложения рисуют нам более оптимистичную картину, однако с 1995 года в 16 странах —

³¹ Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN 21), *Renewables 2010: Global Status Report*, Paris, REN 21 secretariat, 2010.

³² F. Oosterhuis, editor, “Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation”, final report, April 2006.

³³ United Kingdom Department for International Development/Ecofys, “Co-benefits of private investment in climate change mitigation and adaptation in developing countries”, final report, 3 November 2010.

членах Европейского союза доля поступлений от экологических налогов в общем объеме налоговых поступлений сократилась.

Эффект отдачи

83. Классический парадокс мер в области «зеленой экономики» — это эффект отдачи, когда меры по энергоэффективности снижают стоимость электроэнергии или попросту экономят потребителям средства, что в свою очередь вызывает изменение моделей поведения, которые отчасти сводят на нет такую экономию энергоресурсов. Исследования, посвященные изучению прямого воздействия эффекта отдачи мер по энергоэффективности на домашние хозяйства и частное энергопотребление на транспорте, отмечают, что отдача — ни маленькая, ни большая и составляет обычно менее 30 процентов от первоначального сокращения потребления энергии³⁴. Даже если учесть косвенные последствия в форме повышения реальных доходов³⁵, программы обеспечения энергоэффективности способствуют сокращению энергопотребления. Однако для того, чтобы добиться достижения установленных показателей энергосбережения, директивным органам, возможно, придется их зависить.

Независимость потребления и производства

84. Глобализация привела к стремительным структурным изменениям в мировой экономике. Производство все меньше концентрируется в развитых странах, при этом в развивающихся странах его объем стремительно растет. Такая же картина наблюдается и в добывающих, обрабатывающих и других отраслях тяжелой промышленности. Быстро расширяющиеся торговые потоки связывают потребление в одной части мира с производством в другой.

85. Тот факт, что несколько развитых стран смогли «освободить» свою экономику от некоторых видов загрязнения и отходов, отчасти объясняется переводом таких производств в новые места. Это может создавать в странах, принявших у себя эти новые производства, проблемы, связанные с загрязнением воздуха, на местном уровне. Это может создавать и глобальные проблемы, если в процессе производства уровни глобальных загрязняющих веществ, например парниковых газов, вследствие менее эффективных методов производства в новых местах повысятся. Это может случиться или не случиться: новые инвестиции развивающихся стран могут содействовать внедрению более экологически чистых современных технологий, однако этот путь, как правило, это гораздо более затратный.

86. Глобальная взаимосвязанность потребления и производства, выходящая за рамки национальных границ, укрепляет чувство общей ответственности за решение мировых проблем, ибо качество жизни потребителей в странах с высоким уровнем дохода обеспечивается отчасти производствами, которые больше не базируются в этих странах, но тем не менее выбрасывают в атмосферу парниковые газы.

³⁴ Steve Sorrell, John Dimitropoulos, Matt Sommerville, “Empirical estimates of the direct rebound effect: A review”, *Energy Policy*, vol. 37, No. 4 (2009).

³⁵ Terry Barker, Paul Ekins, Tim Foxon, “The macro-economic rebound effect and the UK economy”, *Energy Policy*, vol. 35, No. 10 (October 2007).

Проблемы эффекта нарастания

87. Эффект нарастания (или отсутствия такового) может представлять собой проблему при оценке экологической эффективности мер в области «зеленой экономики». Иными словами, принятые стратегии могут стимулировать фирмы или домашние хозяйства к постепенному повышению уровня экологичности, тогда как необходимо более радикальное улучшение положения дел. Таким образом, принятые государством отдельные меры не создают эффекта нарастания совместных усилий, чтобы обеспечить необходимую масштабность. Это очевидно в случае с добровольными взносами, объявленными сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК) в контексте Копенгагенского соглашения. Совокупный объем сокращения к 2020 году выбросов меньше уровня, который, как считается, необходим для того, чтобы удержать повышение глобальных средних температур на уровне ниже 2°C³⁶. Работа по моделированию, описание которой содержится в докладе ЮНЕП под названием «Зеленая экономика», также указывает на существование проблемы эффекта нарастания в том смысле, что результаты смоделированных мер не всегда можно использовать для решения конкретных экологических проблем.

Непредвиденные последствия

88. Пример с биотопливом иллюстрирует возможность применения компромиссного подхода к достижению целей в области политики. В данном случае обусловленный политикой быстрый рост спроса на произведенный из кукурузы этанол оказал прямое воздействие на цены на кукурузу, обострив в ряде развивающихся стран проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Существует также обеспокоенность в отношении того воздействия, которое целевые показатели использования биотоплива, например в Европе, могут оказать на спрос на пальмовое масло в качестве источника сырья для производства биодизельного топлива с последующей нагрузкой на тропические леса. Как следствие, в середине 2010 года Европейский союз выдвинул предложение в отношении сборника руководящих положений, регулирующих использование экологически безопасных видов биотоплива, который в свою очередь вызвал противодействие по причинам «зеленого протекционизма». Вопрос о том, что представляют собой экологически безопасные виды топлива, по-прежнему вызывает горячие споры.

Меры по расширению масштабов

89. Если говорить кратко, то одна из главных задач, которую предстоит решить в рамках инициатив по экологизации экономики, будет заключаться в том, чтобы завершить переход от мелкомасштабных демонстрационных проектов к реализации политики и программ, дающих значительный эффект, на национальном и международном уровнях. При разработке планов в отношении более широкомасштабного принятия мер по формированию «зеленой экономики» необходимо проявлять осторожность, с тем чтобы не допустить возникновения непредвиденных негативных последствий. По мере возможности, необходимо разрабатывать стратегии в области «зеленой экономики» таким обра-

³⁶ World Resources Institute, Comparability of Annex 1 emission reduction pledges, Working Paper, February 2010.

зом, чтобы они приносили значительные сопутствующие выгоды, будь то экономические, социальные или экологические выгоды.

III. Институциональные рамки устойчивого развития

90. В докладе Генерального секретаря, представленном на первой подготовительной сессии (A/CONF.216/PC/2), содержался общий обзор событий и вопросов, имеющих отношение к институциональным рамкам устойчивого развития. Применительно к работе Комиссии по устойчивому развитию в докладе были проанализированы шаги по укреплению Комиссии, например многолетней программы работы, которые были предприняты после Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. В нем также приняты к сведению ряд изменений в методах работы Комиссии, в частности усиление роли региональных учреждений, роли партнерств, расширение участия основных групп в сессиях Комиссии и повышенное внимание вопросам осуществления решений Комиссии. В докладе рассматривается также вопрос об интегрирующей роли Комиссии, ведущей роли Генеральной Ассамблеи и вкладе Экономического и Социального Совета. В период после выпуска этого доклада государства-члены, подразделения Организации Объединенных Наций и основные группы представили ответы на вопросник, касающийся цели и тем Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Эти ответы обобщены в сводном докладе, который дополняет содержащиеся в настоящем докладе обсуждения организационных вопросов.

A. Подходы к укреплению институциональных рамок устойчивого развития

91. Институциональные рамки устойчивого развития охватывают целый ряд формальных и менее формальных органов, организаций, сетей и механизмов, которые вовлечены в процесс принятия решений и их осуществления. Институциональные рамки необходимо рассматривать на местном, национальном, региональном и международном уровнях. В целом институциональные рамки резко расширились с точки зрения числа учреждений и соглашений — сегодня существует более 500 многосторонних природоохранных конвенций. Благодаря этому значительно расширилась и сфера государственного управления устойчивым развитием. Тем не менее продолжающаяся деградация природной ресурсной базы, угрозы экосистемам, изменение глобального климата и сохраняющаяся нищета — все это ставит под сомнение то, что возможности институциональных рамок соответствуют их заявленным целям. Международные институциональные структуры разобщены, в них функционируют обособленные режимы и учреждения и соответственно отсутствуют слаженность и координация в работе.

92. Всеобъемлющий обзор институциональных рамок устойчивого развития был бы неполным без учета роста числа неформальных механизмов, добровольных соглашений, сетей и организаций гражданского общества, которые во

многих случаях формируются негосударственными субъектами³⁷. Во многих странах экологические организации уже давно ведут свою деятельность, а на международном уровне на протяжении долгого времени важную роль играет Международный союз охраны природы и природных ресурсов. Глобальный договор Организации Объединенных Наций возник в качестве формального звена, связывающего систему Организации Объединенных Наций с частным сектором, и основан исходя из приверженности восьми основным принципам. Неправительственные субъекты, при различной степени участия государств и международных учреждений, применили много инновационных подходов к разработке стандартов и нормативов. Целый ряд добровольных инициатив направлен на обеспечение более широкого применения ключевых принципов, например Экваториальные принципы в отношении финансирования. Инициатива по глобальному представлению докладов призвана снять запрет на представление кооперативной отчетности по вопросам устойчивого развития, а совсем недавно процесс Международной организации по стандартизации рассмотрел вопрос о корпоративной социальной ответственности. Эти механизмы объединяет то, что они нацелены на движение вперед по пути устойчивого развития, но главным образом вне государственного контекста.

93. В целом повсеместно признается, что необходимо укрепить институциональные рамки устойчивого развития на всех уровнях. В частности, цель заключается в том, чтобы интегрировать в рамках процессов принятия решений и их осуществления три составляющие устойчивого развития. Усиленные институциональные рамки устойчивого развития, выстроенные с учетом событий, произошедших после Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, охватывают целый ряд целей.

Обеспечение согласованности и интеграция политики в экономической, социальной и экологической областях

94. В основе устойчивого развития лежат интегрированные процессы принятия решений и их осуществления. На национальном уровне один из путей решения связанной с интеграцией задачи — это создание новых учреждений, например национальных советов, причем во многих случаях результаты этого были разочаровывающие. Возможно, более эффективным альтернативным вариантом было бы интегрирование экономических, экологических и социальных целей в рамках мандатов существующих учреждений. Важными инструментами интеграции могли бы стать механизмы более долгосрочного бюджетного планирования и грамотные нормативные документы.

95. На одном уровне интеграция может означать учет аспектов устойчивого развития при формировании правовых рамок, определение имущественных прав и организацию государственного управления. Например, Национальный закон об охране окружающей среды Южной Африки, один из документов законодательных основ, определяет устойчивое развитие в качестве одного из

³⁷ See Introduction, Neil Adger and Andrew Jordan, editors, *Governing Sustainability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Megali Delmas and Oran Young, editors, *Governance for the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; World Economics Forum, *Global Redesign: Strengthening International Cooperation in a More Independent World*, Geneva, 2010.

принципов, которым в своей работе должны руководствоваться все государственные органы, могущие оказать серьезное воздействие на окружающую среду, что таким образом создает основу для формулирования и осуществления политики.

96. На другом уровне интеграция означает процесс повседневной работы, т.е. как реализуются стратегии и управленческие решения, функционируют механизмы и осуществляются мероприятия. Комплексному осуществлению содействуют, в частности, следующие факторы: наличие у государства и гражданского общества необходимого потенциала; совместимые цели; наличие правового регулирования и институциональных рамок; и свободный доступ к информации и данным, которые необходимы для принятия решений. На национальном уровне большую важность приобретает горизонтальная интеграция отраслевых ведомств и различных уровней государственной власти.

Повышение качества анализа, оценки и научных рекомендаций

97. Руководители и граждане должны иметь доступ к надежным источникам информации, данным оценок и рекомендациям в отношении опасностей, которым подвергаются природные системы и благосостояние человека. В последние несколько десятилетий был проведен целый ряд различных оценок на международном уровне, однако их воздействие на процесс принятия решений был весьма различным.

Повышение эффективности процесса осуществления, контроля и отчетности

98. Необходимо укрепить институты и процессы, участвующие в реализации обязательств в нормативно-правовой сфере, принятых на международном уровне. Сегодня наблюдается отсутствие какой-либо связи между органами, принимающими нормативные решения, и органами, отвечающими за их осуществление, причем последние практически не занимаются реализацией этих решений, кроме случаев, когда они включены в мандаты их собственных руководящих органов.

Ограничение параллелизма и дублирования деятельности

99. В рамках системы Организации Объединенных Наций существует целый ряд механизмов координации деятельности в области окружающей среды, например, Координационный совет руководителей и Группа по рациональному природопользованию. Было также создано несколько тематических межучрежденческих механизмов — сеть «ООН-энергетика», сеть «ООН-океаны» и сеть «ООН-водные ресурсы» — с задачей наладить сотрудничество и обмен информацией между подразделениями Организации Объединенных Наций. Сеть «ООН-водные ресурсы» содействует мониторингу и представлению докладов о ходе осуществления согласованных на международном уровне задач в области водоснабжения и санитарии. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития занимается вопросами деятельности по развитию на местном уровне, реализуя директивные решения, в частности путем подготовки директивных записок для страновых групп Организации Объединенных Наций, последняя из которых касалась вопросов учета проблематики экологической устойчивости при проведении страновых анализов и осуществлении деятельно-

сти Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

Расширение участия

100. Активное участие содействует интеграции трех составляющих в процесс разработки и осуществления политики. Разработка и осуществление политики — это не только взвешенный подход к распределению ресурсов и грамотное управление. Важен сам процесс. Игнорирование социальной маргинализации, уязвимость и неравномерное распределение ресурсов — все это подрывает доверие, которое необходимо для осуществления совместных действий. Поэтому одна из первоочередных задач — предоставить неимущим и обездоленным слоям населения более широкие возможности для участия в процессах принятия решений. Важным средством для этого³⁸ может стать расширение доступа малоимущих слоев населения к информации, в частности об окружающей среде, использовании поступлений, направленных на цели экономического развития на местах. Опираясь на достигнутый прогресс, с помощью доступа к информации и участия заинтересованных сторон в процессах принятия решений можно добиться большего в деле поощрения транспарентности и подотчетности.

Укрепление потенциала в области устойчивого развития на национальном и местном уровнях

101. В конечном итоге успех или неудача в деле достижения устойчивого развития зависит от осуществления на национальном и местном уровнях. Такому осуществлению могли бы содействовать активные усилия в области создания потенциала, прежде всего в наименее развитых странах, который необходим для проведения анализа, разработки и реализации нормативно-правовых и стимулирующих мер для целей перехода к моделям устойчивого потребления и производства.

102. На национальном уровне существенного прогресса удалось добиться в укреплении институциональных механизмов разработки политики, координации деятельности, осуществления и контроля. Во многих странах были разработаны национальные стратегии в области устойчивого развития и соответствующие инструменты, однако отраслевые министерства и доноры редко руководствуются в своей деятельности этими важными документами. Главная задача заключается в том, чтобы такие стратегии оказывали воздействие на процессы принятия решений и их осуществление. Для мониторинга и осуществления национальных стратегий в области устойчивого развития можно использовать различные механизмы, в том числе внутренний анализ, внешнюю ревизию, парламентские слушания, бюджетные обзоры, а также контроль выполнения целевых показателей. Франция приступила к коллегиальному обзору своей национальной стратегии в области устойчивого развития. Нидерланды и Норвегия также проводят аналогичные обзоры.

³⁸ Работа групп гражданского общества и властей одного из штатов в Индии по проведению «мероприятий общественного контроля» — это существенный прогресс. См. также информацию об инициативе Института мировых ресурсов по обеспечению доступа к экологической информации.

103. На национальном уровне с помощью процессов, интегрирующих различные сектора и различные уровни государственного управления (местные/национальные) предпринимаются усилия по преодолению разобщенности и узкосекторальных подходов и обеспечению более широкого участия заинтересованных сторон. В этом отношении многие страны подготовили планы комплексного управления водохозяйственной деятельностью, которые призваны обеспечить неистощительное освоение водных ресурсов и регулировать противоречивые потребности³⁹. На региональном уровне общие принципы, подходы и требования в отношении водопользования установлены в Директиве об основах водохозяйственной политики Европейского союза, которая требует от стран — членов Европейского союза разработать планы управления речными бассейнами в целях обеспечения защиты и восстановления водных ресурсов. В стратегиях комплексного хозяйствования в прибрежных зонах центральное место также отведено межсекторальному подходу и интеграции различных уровней государственного управления. В Новой Зеландии национальное законодательство предусматривает подготовку национальных планов развития прибрежных районов, на основе которых должно осуществляться последующее планирование развития прибрежной зоны.

104. Местные органы власти первыми сталкиваются с необходимостью решения новых задач, таких как определение приоритетов и укрепление потенциала в области предоставления базовых услуг, возникающих в результате стремительного и зачастую стихийного процесса урбанизации в развивающихся странах. Во многих из них усиление интеграции и координации и более активный обмен ресурсами между различными уровнями государственного управления позволили бы расширить доступ к базовым услугам, в частности водоснабжению, санитарии, здравоохранению и жилью. Большой вклад в обеспечение осуществления на местном уровне, особенно, но не только, в тех случаях, когда местные власти имеют в своем распоряжении ограниченные возможности и ресурсы, могут также внести организации гражданского общества.

В. Более широкие рамки

105. Генеральная Ассамблея является главным органом, принимающим директивные решения по вопросам устойчивого развития. Она является также форумом для комплексного рассмотрения вопросов, связанных с морями и океанами, в частности в рамках регулярного процесса глобального освещения и оценки состояния морской среды, включая социально-экономические аспекты, как это рекомендовано в Йоханнесбургском плане осуществления. Перед Экономическим и Социальным Советом поставлена общая задача по интеграции трех составляющих устойчивого развития. Благодаря своему ежегодному обзору на уровне министров и взаимодействию с международными и финансовыми учреждениями Совет стал играть более существенную интегрирующую роль (см. A/61/583).

106. Комиссия по устойчивому развитию была создана в качестве органа высокого уровня для обзора и контроля хода осуществления Повестки дня на XXI век. Несмотря на широкое признание центральной роли Комиссии, была

³⁹ UN-Water, “Status report on integrated water resources management and water efficiency plans”, 2008.

выражена обеспокоенность по поводу невыполнения ее директивных решений и ее очевидной пассивности в продвижении повестки дня в области устойчивого развития. Вместе с тем Комиссия является в системе Организации Объединенных Наций ведущим учреждением, занимающимся вопросами взаимодействия с основными группами, которые принимают активное и деятельное участие в ее программе работы.

107. С тем чтобы улучшить механизм контроля и осуществления Повестки дня на XXI век и Йоханнесбургского плана действий и решений Комиссии по устойчивому развитию, следует рассмотреть вопросы, касающиеся создания добровольного механизма коллегиального обзора, использования результатов коллегиального обзора национальных стратегий в области устойчивого развития и опыта, накопленного ОЭСР и Африканским механизмом коллегиального обзора Нового партнерства в интересах развития Африки.

С. Система руководства экологической составляющей

108. В качестве наиболее слабых институтов в контексте трех составляющих устойчивого развития нередко упоминаются институты экологической составляющей. Принятие большого числа многосторонних природоохранных соглашений способствовало не только расширению сферы охвата, но и распылению ограниченных финансовых и людских ресурсов и привело к возникновению проблемы недостаточной координации деятельности. Поэтому предпринимаются активные усилия, с тем чтобы с помощью совместного оказания административной поддержки и формирования тематических блоков вопросов наладить между многосторонними природоохранными соглашениями более тесную координацию. В настоящее время Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде оказывает административную поддержку следующим конвенциям: Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), Конвенции о биологическом разнообразии (КБР), Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных (КМВ), Базельской конвенции, Роттердамской конвенции и Стокгольмской конвенции (совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО)), а также Монреальского протокола. В качестве инструмента решения задачи усиления согласованности работы по принципу «снизу-вверх» был выбран механизм формирования тематических блоков вопросов, касающихся многосторонних природоохранных соглашений. В этом отношении шагом на пути к более тесному взаимодействию стало одновременное проведение внеочередных конференций государств — участников Стокгольмской, Роттердамской и Базельской конвенций, состоявшихся 22–24 февраля 2010 года, на которых были приняты решения в отношении совместных служб, совместной деятельности, синхронизации бюджетных циклов, совместных управленческих функций и механизмов контроля. Углубляется также сотрудничество и в рамках многосторонних природоохранных соглашений, касающихся биоразнообразия (СИТЕС, КБР, КМВ). В целом тематическое сотрудничество, вдохновленное общей необходимостью изучить эту проблему, представляется более важным, чем такие факторы, как совместное размещение сотрудников секретариатов. Важно определить суть и цель сотрудничества в рамках многосторонних природоохранных соглашений и установить четкие задачи и критерии для оценки результатов деятельности.

В то же время инициативы по налаживанию координации должны также учитывать необходимость уважения автономии и соблюдения положений многосторонних природоохранных соглашений.

109. Огромное значение для процесса осуществления имеет повышение надежности каналов финансирования устойчивого развития. В этом отношении вопрос управления, в частности относительное влияние доноров и получающих стран на процесс принятия решений, является ключевым вопросом для обсуждения. Сегодня функцию оперативного подразделения финансового механизма Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также Конвенции о сохранении биологического разнообразия, Стокгольмской конвенции и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием выполняет Глобальный экологический фонд (ГЭФ). По линии своего международного компонента, касающегося водных ресурсов, ГЭФ финансирует деятельность по оказанию странам помощи в хозяйственном использовании своих трансграничных поверхностных водосборных бассейнов, бассейнов грунтовых вод и прибрежных и морских систем. ГЭФ удастся привлечь значительные средства на основе совместного финансирования, однако открытым остается вопрос, достаточно ли имеющихся ресурсов для покрытия растущих потребностей стран.

110. Результатом международного реагирования на изменение климата стало создание целого ряда фондов, одних под эгидой Рамочной конвенции и Киотского протокола, других — Всемирного банка. В этом отношении Адаптационный фонд, перед которым поставлена задача финансировать конкретные адаптационные проекты и программы в развивающихся странах, являющихся сторонами Киотского протокола, знаменуют собой отход от сложившейся практики, в соответствии с которой развивающиеся страны обладают большинством в Совете Адаптационного фонда. Еще одна новая особенность операций Фонда — прямой доступ, посредством которого страна-получатель может получить финансовые ресурсы без обращения к услугам многостороннего учреждения-посредника, как это происходит в случае с финансированием, выделяемым по линии ГЭФ. Со своей стороны, Всемирный банк создал в 2008 году несколько климатических инвестиционных фондов, в которых на сбалансированной основе представлены доноры и страны-бенефициары, но при этом они формально не связаны с Рамочной конвенцией. Совсем недавно было принято решение о том, что «Фонд зеленого климата», созданный на шестнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции, будет управляться советом в составе 24 членов с равным представительством от развитых и развивающихся стран.

111. В рамках целого ряда инициатив были изучены возможности укрепления международной системы регулирования природопользования, при этом особое внимание было уделено ЮНЕП. Консультативный процесс, начатый Советом управляющих ЮНЕП, наметил пакет общесистемных мер по устранению недостатков в нынешней системе международного регулирования природопользования, а также рассмотрел несколько институциональных вариантов укрепления экологической составляющей в контексте устойчивого развития⁴⁰.

⁴⁰ См. UNEP Governing Council decision SS.XI/1; see also the Nairobi-Helsinki Outcome, second meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Helsinki, 21-23 November 2010.

Институциональные возможности

Повышение роли ЮНЕП. Универсальное членство в Совете управляющих ЮНЕП (с нынешних 58 членов). Мандат остается без изменений; минимальные финансовые последствия. Некоторые эксперты делают вывод о том, что широкое и активное участие в работе Совета управляющих и Глобального форума по окружающей среде на уровне министров стран-наблюдателей фактически равноценно универсальному членству.

Создание новой головной организации по вопросам устойчивого развития. Новый институт осуществляет исполнительные функции; его создание возможно на основе существующих межправительственных и секретариатских подразделений. Это способствовало бы усилению интеграции проблематики устойчивого развития в работу учреждений, занимающихся экономической, социальной и экологической составляющими. Решение о создании принимается в резолюции Генеральной Ассамблеи или другом правовом документе.

Создание специализированного учреждения, например всемирной экологической организации. Специализированное учреждение основано на модели учреждений Организации Объединенных Наций, в частности Всемирной организации здравоохранения и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, которая представляет собой гибридную форму нормативных и оперативных подразделений. Оно будет выполнять функцию глобальной инстанции по вопросам окружающей среды, осуществляя директивное руководство другими подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами охраны окружающей среды и многосторонними природоохранными соглашениями.

Реформирование Экономического и Социального Совета и Комиссии по устойчивому развитию. В отношении Экономического и Социального Совета было выдвинуто предложение повысить координирующую роль Совета в контексте устойчивого развития, например за счет учреждения «сегмента, посвященного устойчивому развитию», с тем чтобы можно было более внимательно изучать доклады различных функциональных комиссий и организаций, таких как ЮНЕП. В другом предложении предлагается объединить Экономический и Социальный Совет и Комиссию по устойчивому развитию в совет по устойчивому развитию. Упоминалось также и о повышении статуса Комиссии устойчивого развития до совета по устойчивому развитию, что можно сделать через резолюцию Генеральной Ассамблеи.

Повышение эффективности институциональных реформ и оптимизация существующих структур. Объединенный механизм для обеспечения экологической устойчивости, возглавляемый руководящим органом высокого уровня. Инструмент или набор инструментов, с помощью которых можно было бы структурировать взаимоотношения с существующими учреждениями.

D. Управление в контексте экономической и социальной составляющей устойчивого развития

112. Открытый многосторонний торговый режим является инструментом реализации стратегии устойчивого экономического роста и искоренения нищеты. В рамках Всемирной торговой организации необходимо продолжать работу, направленную на углубление понимания связей между торговлей и окружающей средой и между торговлей и социальным развитием.

113. Международные финансовые учреждения и многосторонние банки развития являются ключевыми институциональными субъектами в контексте устойчивого развития. Последние реформы, которые позволили развивающимся странам увеличить свое представительство, укрепили легитимность руководящих органов Международного валютного фонда и Всемирного банка. Всемирный банк и многосторонние банки развития предприняли огромные усилия по интеграции проблематики устойчивого развития в свои программы и проекты, например, оказали поддержку сектору возобновляемой энергетики и сельскому хозяйству на фоне продовольственного кризиса. Тем не менее для продолжения такой интеграции и сокращения разрыва между этими двумя учреждениями и остальными организациями системы Организации Объединенных Наций необходимо приложить дополнительные усилия.

114. Социальную составляющую устойчивого развития, которая имеет центральное значение для усилий по искоренению нищеты, необходимо также укрепить, в том числе путем уделения в деятельности системы Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития более пристального внимания социальным вопросам. Имело место много новых событий, одни из них были связаны с созданием новых учреждений, например в рамках борьбы с пандемией ВИЧ/СПИДа Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЕЙДС), а совсем недавно — структуры «ООН-женщины», тогда как другие — налаживанием партнерских отношений, в частности Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации (ГАВИ), в состав которого вошли Детский фонд Организации Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк и Фонд Билла и Мелинды Гейтс. В рамках Механизма предварительных обязательств по закупке вакцин ГАВИ, который поддерживает создание рынков для вакцин, доноры выделили 1,5 млрд. долл. США на обеспечение недорогого доступа к пневмококковой вакцине для борьбы с заболеванием, которое ежегодно убивает 1,6 млн. человек.

115. При подготовке к проведению Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию можно рассмотреть следующие возможности:

- а) на международном уровне укрепить механизмы контроля, координации и осуществления стратегий устойчивого развития, в том числе укрепить связи и взаимодействие на стратегическом и оперативном уровнях;
- б) укрепить институциональные механизмы на национальном уровне, включая национальные стратегии устойчивого развития, и укрепить связи с отраслевыми министерствами, с тем чтобы разработка политики, координация, реализация и контроль осуществлялись на комплексной основе;

с) разработать новые финансовые механизмы и укрепить механизм осуществления в контексте институциональных рамок устойчивого развития. Существует веский аргумент в пользу того, что механизмы финансирования должны отвечать требованиям соответствующих многосторонних соглашений и политических процессов.

IV. Дальнейшее направление деятельности

116. Готовясь к Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которая состоится в 2012 году, и рассматривая две темы в контексте цели Конференции, из предшествующего анализа сформировались следующие тезисы.

117. Во-первых, экологизация экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты представляет собой подход к принятию экономических решений, который должен быть сформирован по принципу «снизу вверх» в соответствии с приоритетными задачами на национальном и местном уровне.

118. Во-вторых, исходя из первого пункта концепция экологизации экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты гораздо шире, чем просто обеспечение низкоуглеродного роста. Для большинства развивающихся стран социальная сфера и искоренение нищеты по-прежнему имеют огромное значение.

119. В-третьих, как развитые, так и развивающиеся страны в тестовом режиме уже осуществляют стратегии «зеленого роста», включая низкоуглеродные стратегии роста, хотя их усилия пока еще не дают эффекта нарастания до уровня, необходимого для решения глобальных задач. Все растущее число стран рассматривают такие стратегии в качестве практического инструмента обеспечения долгосрочного динамизма своей экономики.

120. В-четвертых, страны тем не менее обеспокоены краткосрочными издержками переходного периода в результате потери конкурентоспособности, ухудшения условий торговли, экономических потрясений и безработицы. Целенаправленные внутренние меры, в частности переподготовка работников, пользующиеся международной поддержкой (инициатива «Помощь в интересах торговли»), могут способствовать сведению этих расходов к минимуму.

121. В-пятых, в целом укрепление международного сотрудничества будет иметь большое значение для поиска путей решения текущих и новых задач в области устойчивого развития в условиях все более взаимозависимого мира.

122. В-шестых, международные учреждения, включая систему Организации Объединенных Наций, должны оказывать содействие странам, которые сделали выбор в пользу активизации усилий по развитию национальной «зеленой экономики», и помочь им увязать эти усилия с усилиями по искоренению нищеты и другими национальными приоритетами и задачами. Для этого понадобится наладить обмен знаниями по вопросам разработки эффективной политики и организационного строительства, создания институционального потенциала, передачи технологий и формирования инновационных механизмов финансирования перехода к «зеленой экономике».

123. В-седьмых, в деле интеграции проблематики устойчивого развития в процессы принятия решений и их осуществления на всех уровнях удовлетворительного прогресса добиться не удалось. Государства-члены должны играть активную роль в осуществлении стратегического руководства деятельностью системы Организации Объединенных Наций в целях преодоления институциональной разобщенности и обеспечения интеграции трех составляющих устойчивого развития.
