

A background image showing a crowd of people with their hands raised, suggesting a public gathering or protest. The image is slightly blurred and has a soft, hazy quality. The text is overlaid on this background.

Глава

5

Варианты будущих действий

В 2002 году начинается отсчет четвертого десятилетия с тех пор, как в 1972 году международное сообщество заложило основы глобальной деятельности по ослаблению неблагоприятных воздействий на окружающую среду. При этом состояние одной из трех опор устойчивого развития – окружающей среды – вызывает серьезные опасения в связи с неблагоприятными воздействиями на нее со стороны общества, насчитывающего свыше 6 млрд. человек. Значение окружающей среды для выживания и дальнейшего развития общества зачастую недооценивается, хотя оно безмерно велико. Угроза разрушения окружающей среды как одной из опор устойчивого развития может стать реальной, если не будут предприняты срочные меры на всех уровнях – от локального до глобального, – чтобы решить проблемы, остающиеся на повестке дня:

- повышенные концентрации загрязняющих веществ в атмосфере;
- обширные площади деградированных земель;
- истощенные и нарушенные леса;
- угроза биологическому разнообразию;
- растущий дефицит и снижение качества пресной воды;
- сильно истощенные морские ресурсы.

Окружающая среда находится в осаде. Если для изменения этой ситуации не будут приняты меры как текущего, так и долгосрочного характера, то устойчивое развитие так и останется несбыточной мечтой – весьма туманной перспективой отдаленного будущего. Необходим сбалансированный подход к устойчивому развитию, все три стержневых элемента которого – социальный, экономический и экологический – одинаково важны и дополняют друг друга. Игнорирование любого из них (а чаще всего пренебрегают окружающей средой) – это рискованная недальновидность, которая способна привести к краху всей стратегии устойчивого развития. Если экологическая опора разрушится, это вызовет неизбежное крушение и других опор, важность которых более очевидна, а состояние привлекает больше внимания.

Будущее уже наступило

Современное общество поделено на богатых и бедных, и четыре главных различия между этими категориями продолжают углубляться. При подготовке обзора ГЕО-3 эти различия проявились весьма отчетливо, и в заключении к главе 2 им уделено специальное внимание. В их числе:

- различия в состоянии окружающей среды;
- политические различия;
- различия в экологической уязвимости;
- различия в образе жизни.

Указанные различия представляют серьезную угрозу устойчивому развитию. Проведенная в предыдущих разделах оценка состояния окружающей среды показывает, что, несмотря на все возрастающую осведомленность общества о его проблемах, предпринимавшиеся попытки остановить деградацию окружающей среды привели к неоднозначным результатам. Громкие достижения чередовались с горькими неудачами. В последние 30 лет огромные людские и финансовые ресурсы были направлены на освоение природных богатств. В то же время прогресс науки позволил существенно расширить наши представления о природных процессах во всей их сложности.

Для решения многих ключевых проблем были предприняты специальные меры. По ряду вопросов, таких как поэтапное сокращение синтеза озоноразрушающих веществ, намеченные цели были успешно достигнуты. Однако в других областях, включая необходимость введения более строгих ограничений на выбросы парниковых газов в рамках Киотского протокола, успехи оказались не столь впечатляющими. Стала очевидной острота целого ряда других проблем, без решения которых невозможно преодолеть социальное расслоение и успешно реализовать концепцию устойчивого развития. В их числе:

- *Борьба с бедностью.* В настоящее время 22 процента населения мира выживает за счет доходов, не превышающих 1 долл. США в сутки. К 2015 году международное сообщество планирует снизить число таких людей наполовину. По сравнению с обеспеченными социальными категориями большинство представителей малоимущих слоев населения в своих повседневных нуждах гораздо более тесно связано с состоянием окружающей природной среды. Поэтому благоприятная и благотворная для общества природная среда является необходимой предпосылкой для ликвидации нищеты. До тех пор, пока миллионы людей будут оставаться за чертой бедности, а проблемы окружающей среды – на заднем плане при выработке стратегических решений, устойчивое развитие останется недостижимой высотой.
- *Снижение чрезмерно высоких уровней потребления обеспеченными категориями населения.* До тех пор, пока 86 процентов личного потребления в мире будет приходиться лишь на наиболее обеспеченную, то есть одну пятую, часть населения, до-

стичь устойчивого развития будет весьма проблематично. В результате появления очагов процветания и богатства на фоне массовой нищеты растет социальная напряженность и прогрессирует нерациональное использование природных ресурсов.

- *Совершенствование управления* также необходимо, причем не только на уровне отдельных организаций и государств, но и на глобальном уровне, поскольку глобальные противоречия между Севером и Югом часто приводят к международным конфликтам и определяют непримиримость позиций сторон при рассмотрении вопросов эффективного управления окружающей средой.
- *Обеспечение надлежащего финансирования программ*, направленных на решение проблем окружающей среды, – это еще одно условие устойчивого развития. Недостаточно успешное осуществление *Повестки дня на XXI век* объясняется нехваткой ресурсов. Бездействие в этом вопросе способно в конечном итоге свести на нет все усилия по созданию устойчивого будущего.
- *Ликвидация внешней задолженности*, и в первую очередь бедных стран, у которых она достаточно высока, в сложившейся ситуации также следует рассматривать как необходимую предпосылку устойчивого развития, поскольку государствам-должникам для обслуживания долгов часто требуется больше иностранной валюты, чем они способны заработать. Гнет долговых обязательств часто приводит к хищническому использованию природных ресурсов. Если такое положение будет сохраняться, многие страны-должники вряд ли смогут когда-либо встать на путь устойчивого развития.

Многие сложные процессы – социальные, экономические и экологические – оказывают все более сильное воздействие на общество через изменение окружающей среды. Проблема уязвимости была полностью посвящена глава 3, в которой, в частности, отмечалось, что любой человек рискует оказаться под воздействием тех или иных процессов, связанных с изменением окружающей среды. Основное различие между отдельными социальными группами состоит в способности противостоять этим воздействиям и восстанавливаться после них и сводится к тому, что малоимущие слои населения сравнительно более уязвимы к ним. Разрыв в уязвимости подрывает устойчивое развитие. Уязвимость вследствие неблагоприятных изменений в окружающей среде зависит от качества окружающей среды, угроз по отношению к самой окружающей среде и различий в подходах к преодолению возникающих кризисов отдельными людьми и социальными группами в любом месте Земли, стране или регионе. Ликвидация разрыва в уязвимости между обеспечен-

ными и малоимущими слоями общества способна положительно отразиться на безопасности и благосостоянии миллионов людей.

Уменьшение и ликвидация бедности неразрывно связаны с умелым управлением окружающей средой, которое включает такие проблемы, как права собственности и права на использование окружающей среды, обеспечение выполнения окружающей средой всех ее функций по сохранению природного равновесия, создание соответствующей инфраструктуры, выделение средств на деятельность по решению проблем окружающей среды и проведение НИОКР в этой сфере. Один из путей решения названных проблем странами и организациями-донорами – прямое содействие инициативам на местах, особенно тем из них, которые направлены на продвижение к устойчивому развитию, причем схема распределения финансовых средств должна быть удобной прежде всего для тех социальных категорий, которые имеют низкие доходы, уязвимы или ущемлены в правах.

Изменения должны коснуться уровней потребления наиболее богатыми людьми и странами. С одной стороны, материальное процветание позволяет более эффективно решать проблемы окружающей среды, а с другой, за ним стоят чрезмерно высокие уровни потребления, которые являются причиной множества проблем с далеко идущими последствиями. Препятствием на пути реализации новых стратегий и механизмов по изменению структуры потребления остаются проблемы экономического и политического характера. Необходимо довести до сознания всех, кто обеспокоен этой проблемой, что попытки трансформировать структуру потребления не должны привести к ухудшению качества жизни и в принципе могут даже улучшить его. Сейчас уже абсолютно ясно, что дело обстоит именно так, однако до сих пор не предпринято никаких скоординированных действий к тому, чтобы довести эту мысль до всех слоев общества. Необходимо, чтобы перемены в структуре общественного потребления сопровождались мерами по предотвращению возможных неблагоприятных экологических и социальных последствий и по формированию новой культуры потребления.

Выделение финансовых ресурсов без соответствующих возможностей их использования, то есть наличия знаний и кадров, малоэффективно. Для рационализации природопользования и привлечения широкой общественности к участию в этом процессе планируется повысить качество информационного и кадрового обеспечения и, что более важно, сохранить и мобилизовать все имеющиеся возможности для предотвращения “утечки мозгов”. Крайне важно, чтобы эти усовершенствования проводились на основе коллективного опыта, а не имели форму приказов или инструкций,

исходящих от Севера в адрес Юга. При обладании более широкими возможностями развивающиеся регионы могли бы более успешно противостоять изменениям в окружающей среде и стихийным бедствиям, которые стали причиной их высокой уязвимости.

Ниже перечисляются некоторые дополнительные проблемы, которые также связаны с состоянием окружающей среды и будут в ближайшие десятилетия стоять на местном, региональном и глобальном уровнях.

- Значительная доля сельского и городского населения, особенно в развивающихся странах, продолжает существовать в условиях дефицита чистой воды, отсутствия эффективных систем водоснабжения и канализации, загрязненного воздуха в помещениях и на открытом воздухе, недоступности экологически чистой энергии и отсутствия надлежащим образом организованных мероприятий по вывозу и переработке отходов, что ведет к дальнейшей деградации природо-ресурсной базы, ослаблению здоровья населения и росту его уязвимости.
- Остается ряд неразрешенных конфликтов между правами на владение и управлением ресурсами, относящимися к всеобщему достоянию (в том числе водой, землей, лесами, воздухом и океаном).
- К разряду весьма сложных и до сих пор не решенных проблем окружающей среды относятся: растущие концентрации устойчивых токсичных веществ в окружающей среде; угрозы, исходящие от операций с химическими и другими опасными отходами, включая их захоронение и рассеивание; источники рассредоточенного загрязнения; управление трансграничными речными бассейнами и водоемами общего пользования, чрезмерные азотные нагрузки.
- Климатические изменения неизбежно приведут к неблагоприятным последствиям в среднесрочной и долгосрочной перспективе (в первую очередь это затронет низменные острова и морские побережья, а также экосистемы аридных и семиаридных районов и вызовет увеличение повторяемости и силы природных стихийных бедствий). Для развивающихся стран, особенно небольших островных, последствия климатических изменений будут наиболее тяжелыми, тем более что возможности этих стран противостоять последствиям изменения климата весьма ограничены.
- На глобальном уровне воздействие на окружающую среду (экологический ущерб) со стороны развитых стран и процветающей части населения мира проявляется сильнее, чем воздействие малоимущих слоев населения развивающихся стран, однако будущее экономическое развитие и рост численности населения в развивающихся странах, по-видимому, вызовут резкое усиление их воздействия.

Значение информации

Информация – это основа устойчивого развития и фундамент для успешного планирования и принятия решений. Принятие решений в отсутствие точной информации немногим лучше, чем гадание на кофейной гуще: слишком высока вероятность ошибки. Данные о состоянии экономики и общества легко доступны, сравнительно надежны и наглядны. Что же касается данных о состоянии окружающей среды, то здесь положение несколько иное. Сведения высокого качества, всеобъемлющие и своевременные – это большая редкость, и любая попытка добыть точную информацию сопряжена со все более высокими затратами сил и средств. Отдельный вопрос – это поиск показателей, которые отражали бы состояние окружающей среды во всей ее сложности и уязвимость от изменений окружающей среды. Острая необходимость в получении информации о состоянии окружающей среды ощущается повсеместно.

Единодушная позиция научных кругов, основанная на самой точной и надежной информации и знаниях, хотя зачастую далеко не полных, оказалась тем фактором, благодаря которому, несмотря на все сложности, стало возможным привлечь внимание международного сообщества к проблемам окружающей среды и стимулировать принятие необходимых мер. В области исследований и мониторинга состояния окружающей среды достигнуты большие успехи, но для обеспечения стабильного поступления современной и надежной информации важно, чтобы эти успехи были закреплены и получили дальнейшее развитие. Часть поступающей информации должна обеспечивать заблаговременное предупреждение о стихийных бедствиях, зарождающихся экологических кризисах и факторах, определяющих уязвимость.

Обеспечение информацией будет зависеть от развития следующих элементов:

- иерархически организованных систем наблюдений и мониторинга, в том числе спутниковых систем сбора актуальных и надежных данных о состоянии отдельных компонентов природной среды, оснащенных согласованной системой блоков измерения и первичной обработки данных;
- эффективной универсальной системы информации о состоянии окружающей среды, созданной на основе согласованных совокупностей данных, количественных показателей и индексов и интегрированной с системами социально-экономической информации для обеспечения всеобъемлющей информационной основы процесса принятия решений;
- максимально полного использования сети Интернет как дешевого и эффективного способа глобального информационного обмена;

- разработки показателей и индексов для оценки устойчивости состояния и тенденций изменения окружающей среды, а также трендов в изменении уязвимости;
- создания базы знаний, которую можно было бы использовать при выработке политики по решению проблем окружающей среды;
- представления комплексных данных и информации в доходчивой и наглядной форме.

Изменения стратегий развития и усиление контроля за их реализацией

Ниже приведены варианты стратегических решений, которые выработаны на основе опыта ЮНЕП, аналитического обзора ГЕО-3, а также консультаций с многочисленными экспертами и представителями всех заинтересованных сторон. Эти варианты отражают современное представление о том, какие инициативы должны быть реализованы в направлении устойчивого развития на ближайшие 30 лет и далее. Необходимы решительные действия на всех уровнях. Предлагаемые меры (см. ниже) рассчитаны на применение как в масштабах сложных многоуровневых систем, так и в рамках каждого из уровней. Их совокупность должна играть роль “контрольного списка”, из которого выбираются приемлемые решения. Первое, что стратегически необходимо, – это принять за основу сбалансированный подход к устойчивому развитию, уделяя необходимое внимание каждой из трех опор этого процесса. С точки зрения будущих перспектив для окружающей среды это означает, что проблемы последней должны быть перенесены из разряда второстепенных в разряд цент-

ральных, имеющих принципиальное значение для выработки стратегий будущего развития. Ниже описаны возможные пути достижения этой цели.

Новое в работе организаций, занимающихся решением проблем окружающей среды

Многие природоохранные организации создавались в условиях, сильно отличавшихся от современных, и изначально не были ориентированы на осуществление тех функций, которые востребованы в настоящее время. Поэтому сегодня эти организации вынуждены вживаться в новую роль и налаживать взаимодействие, особенно при разработке многоуровневых про-

Задачи, которые необходимо решать

- Реформировать, модернизировать и укреплять существующие организации. Реформы должны быть направлены на увеличение гибкости и приспособляемости организаций, расширение сферы их деятельности.
- Усилить взаимосвязи между глобальным и локальным уровнями; гарантировать, чтобы всюду, где только можно, полномочия по реализации программ передавались местным властям.
- Упорядочить сферу действия международных природоохранных организаций и конвенций, которая в настоящее время характеризуется наложением и дублированием функций, недостаточно четким распределением ответственности между организациями, а также проблемами в информационном обеспечении.
- Стимулировать совместную деятельность различных общественных организаций, научных центров и частного сектора с тем, чтобы интенсифицировать обмен идеями, возможностями и опытом.

Предлагаемые действия

Улучшения в сфере контроля за эффективностью проводимых мероприятий

На международном уровне:

- Поддержка Глобальной информационной инициативы и привлечение новых стран к участию в ней.
- Поддержка усилий международного сообщества по приведению своих действий в большее соответствие с положениями многосторонних природоохранных соглашений и создание условий для реального соблюдения этих положений на уровне отдельных стран.
- Налаживание регулярного диалога с участием международного сообщества и гражданского общества в рамках открытого форума для обсуждения актуальных вопросов природоохранной политики, обмена идеями и выработки рекомендаций.

На уровне гражданского общества:

- Усиление существующих мер по контролю за политической волей и позитивными эффектами от ее реализации; дальнейшее расширение осведомленности общества об экологических проблемах; контроль за законностью происходящего в частном секторе, правительствах стран и международных организациях.
- Стимулирование персонализации ответственности и восстановление утраченной связи между интересами общества и процессом выработки политических решений.
- Поддержка инициатив частного сектора, касающихся природоохранных стандартов и отчетности; в частности, максимально широкое распространение информации об успехах в предотвращении загрязнения окружающей среды, защите природных ресурсов и стимулировании устойчивого развития.

грамм действий, включающих мероприятия глобального, регионального и местного масштаба и расширение ответственности гражданского общества. Несмотря на остроту проблем окружающей среды, деятельность многих организаций осложняется ограниченностью их возможностей и нехваткой финансовых ресурсов, что не позволяет им работать эффективно. Если мы хотим, чтобы эти организации имели возможность выполнять свои текущие обязанности и решать назревающие проблемы, указанные помехи в их деятельности должны быть устранены.

Необходимость усиления всего комплекса мероприятий

Наиболее успешные подходы к управлению природными ресурсами основаны на стратегиях, совмещающих в себе ряд испытанных и проверенных временем принципов. Необходим новый импульс процессам выработки политического курса в сфере природопользования и охраны среды с тем, чтобы придать им более строгий, системный и комплексный характер и обеспечить претворение в жизнь стратегий, разработанных применительно к определенным территориям и обстановкам. Для этого должно сформироваться ясное понимание важности пяти основных факторов: учета экологических аспектов при принятии решений; более совершенной информации как основы управления природными ресурсами; установления приоритетности и очередности решения вопросов; определение целей, задач и временных рамок их решения; развитие инструментов для наблюдения за реализацией мероприятий и оценки их результатов.

Выработка стратегического курса в области природопользования и охраны окружающей среды – это динамичный поэтапный процесс, включающий анализ проблем и возможных вариантов их решения, определение задач, выработку и реализацию мероприятий, мониторинг, анализ достигнутых результатов, регулярную переоценку и корректировку курса. Без реализации всех названных этапов невозможно определить, удалось ли добиться желаемого эффекта, и, основываясь на имеющейся информации, внести соответствующие коррективы в ход проводимых мероприятий. Эффективные природоохранные меры являются неотъемлемой частью генеральной политической линии и должны быть введены в процессы управления всеми отраслями на всех уровнях, причем в первую очередь в сферу выработки экономического курса. Успешно осуществляемые национальные планы действий и стратегии устойчивого развития одновременно отвечают интересам правительств, общества и частного сектора. Это достигается путем внесения различных объединяющих инициатив, подобно “зеленой” и “коричне-

вой” повестке дня, а также принятием наиболее рациональных решений, выработанных применительно к условиям конкретной страны. Для достижения поставленных целей необходимо перевести фокус стратегии с проблем охраны природной среды на более широкую концепцию устойчивого управления ресурсами.

Предлагаемые действия

Усиление международного природоохранного законодательства и контроля за его соблюдением

- Расширение информационного обмена для более скоординированной реализации близких по тематике соглашений.
- Проведение совместных мероприятий в рамках осуществления тематически близких соглашений в форме конференций участвующих сторон или научно-консультативных советов подобно тому, как это организовано по проблемам климатических изменений и озонового слоя.
- Создание совместных фондов для финансового обеспечения различных многосторонних природоохранных соглашений; объединение усилий региональных секретариатов в одну унифицированную систему управления всеми взаимосвязанными соглашениями.
- Придание нового импульса тем механизмам региональных и глобальных многосторонних природоохранных соглашений, которые в прошлом хорошо себя зарекомендовали, но по разным причинам не могли быть в полной мере реализованы.
- Стимулирование деятельности неправительственных организаций, инициативных групп, региональных и международных организаций с тем, чтобы их усилия помогли привлечь потенциальных спонсоров к поддержке мероприятий по осуществлению международных конвенций.
- Делегирование в ЮНЕП полномочий по усилению согласованности в реализации многосторонних природоохранных соглашений.
- Создание системы информационного обеспечения, которая предусматривала бы сбор отчетных данных по странам о ходе выполнения международных конвенций, что должно содействовать большей согласованности предусмотренных конвенциями мер с различными национальными стратегиями и программами.
- Выработка понятных и прозрачных правил, методов и режимов мониторинга для контроля за выполнением обязательств и их корректировки, примирения конфликтов, обеспечения консультативной научной, технической и экономической помощи в ответ на информационные запросы заинтересованных сторон.
- Установление совокупной, но в то же время дифференцированной ответственности за осуществление природоохранных соглашений с таким расчетом, чтобы богатые страны имели больше обязательств по сравнению с бедными.
- Организация проведения международными и региональными организациями экологических диспутов и поддержка ужесточения ими санкций в отношении сторон, не выполняющих своих обязательств, должно положительно сказаться на эффективности международных соглашений.
- Установление прозрачного и легко реализуемого порядка по контролю за выполнением обязательств в рамках существующих многосторонних природоохранных соглашений.

Разработка концептуальной основы международной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Изначальная разрозненность многосторонних природоохранных соглашений, каждое из которых появлялось в ответ на очередную обострившуюся проблему, стала причиной несогласованности, наложения и дублирования положений этих документов. Потребность в организации очного обмена мнениями и отчетности существенно превышает возможности правительств многих стран. Никогда еще не было столь резких контрастов в степени соответствия намеченным требованиям. В долгосрочной перспективе необходим принципиально новый подход, нацеленный на создание внутренне непротиворечивой системы международного природоохранного законодательства. Между тем краткосрочные инициативы должны помогать системе функционировать более эффективно.

Торговля может содействовать устойчивому развитию

Установленные Западом торговые барьеры ограничивают возможности развивающихся стран обеспечивать экономический рост и финансировать расходы по выходу на устойчивый уровень развития. Сложившаяся структура мировой торговли и прогрессирующая глобализация, хотя и представляют определенную угрозу окружающей среде, но способны обеспечить необходимые механизмы и стимулы для устойчивого развития. Свободный рынок расширяет возможности для перемещений капитала, технологий и трудовых ресурсов, что должно содействовать экономическому росту развивающихся стран. Тем не менее, если не принять не-

обходимые контрольные и предупредительные меры, либерализация торговли может обернуться подрывом природоохранной политики и созданием возможностей по уходу от необходимости контролировать загрязнение окружающей среды.

Поэтому для устойчивого развития должна быть выработана концепция устойчивой торговли. Последнюю можно определить как международный обмен товарами и услугами, приносящий положительный социальный, экономический и экологический эффект и отвечающий всем основным условиям устойчивого развития. Для успешного сочетания интересов торговли, окружающей среды и экономического развития необходимо выполнение трех главных условий:

- прозрачность;
- равенство возможностей, законность и отсутствие какой-либо дискриминации в отношении тех стран и заинтересованных сторон, которые в прошлом были искусственно лишены по-настоящему выгодных торговых возможностей;
- гарантирование того, что социальный прогресс и улучшение окружающей среды в развивающихся странах обеспечивают им устойчивый прирост потенциала для будущих инноваций.

Технологии – на службу интересам окружающей среды

Новые технологии могли бы помочь в обеспечении товаров и услуг первой необходимости для беднейших слоев населения развивающихся стран, однако этому препятствуют экономические интересы развитых стран, распространяющиеся на большинство перспективных технологий. Ресурсосберегающие и чистые технологии в сфере управления водными ресурсами и энергетики (ветровые и солнечные электростанции, топливные элементы), биотехнологии, оборотного ресурсопотребления и технологии получения чистых продуктов сельского хозяйства – все они обладают широчайшими возможностями применения. Необходимо изыскать пути капитализации инноваций, передать их тем, кто в них нуждается, причем по доступной цене, и включения этих инноваций в общий процесс технологического развития. Развивающиеся страны должны стать партнерами уже на уровне разработки технологий, а не только на уровне их применения.

Несмотря на огромный экологический и социальный потенциал новых технологий, их применение сопряжено с определенным риском, который необходимо по возможности снижать. Актуальными задачами представляются разработка методологии, создание кадровых, информационных, технических и других воз-

Предлагаемые действия

Изменение сложившейся структуры мировой торговли на пользу окружающей среде

- Проведение научных исследований по следующим проблемам:
 - воздействие либерализации торговли на благосостояние природы и общества;
 - оценка влияния экологических и социально устойчивой торговли на общество и окружающую среду.
- Учет полезного опыта, полученного ранее (в частности, Североамериканской комиссией о сотрудничестве в сфере охраны природы, которая начиная с 1994 года претворяет в жизнь природоохранное соглашение с Североамериканской ассоциацией свободной торговли).
- Усиление акцента на устойчивом развитии в сфере торговой политики.
- Подготовка руководящих принципов деятельности для организаций, занимающихся экспортным кредитованием.

возможностей для оценки подобного риска, выработки свода необходимых норм и правил и стимулирования передачи соответствующих технологий потребителю. В расчет должны быть приняты необходимость упреждающего подхода, принципы “платит тот, кто загрязняет” и “платит потребитель”, а также необходимость максимально широкого распространения информации и информирования о риске, оценки воздействия технологий, анализа издержек и выгоды от принятия технологий.

Наиболее перспективными являются следующие направления:

- создание условий, стимулирующих использование прав интеллектуальной собственности в связи с торговлей технологиями;
- передача технологий развивающимся странам и сравнительно малообеспеченным слоям общества на льготных условиях;
- инвестирование применения альтернативных и более безопасных для окружающей среды технологий, учитывающих не только новейшие достиже-

Передача технологий: опыт выполнения положений Монреальского протокола

При выполнении задач, поставленных Монреальским протоколом, передача технологий с успехом осуществлялась Фондом по многосторонним инвестициям. Анализ отдельных примеров этой большой работы показал следующее:

- Передача технологий – это плод совместных усилий. Она требует активного сотрудничества, партнерства и совместных действий с участием всех заинтересованных сторон.
- Процесс передачи технологий не может происходить в условиях экономической и политической изоляции и требует благоприятной обстановки, при которой правительства и деловые круги совместно работают над поддержанием разумного баланса между экономическим стимулированием и факторами сдерживания.
- Передача технологий должна быть согласована с национальными программами действий в экономике и других областях.
- Планирование технологических усовершенствований должно быть максимально тщательным и учитывать специфику местных условий, потребностей и возможностей организаций-получателей.
- Важнейшую роль в ограничении и стимулировании процесса передачи технологий играют рыночные механизмы.
- Новые технологии должны по возможности служить органичным дополнением тех приемов и технологий, которые практикуются коренным населением данной местности.
- Передача технологий должна сопровождаться соответствующей подготовкой кадров.
- Поддержка процесса передачи технологий со стороны широкой общественности напрямую зависит от того, в какой степени общество осведомлено о необходимости технологических усовершенствований.
- Необходимым условием также является выработка ясных политических ориентиров.

ния науки и техники, но также жизненный опыт и традиции коренного населения.

Политические механизмы и соглашения для защиты окружающей среды

Хотя стержнем любой национальной политики по решению проблем окружающей среды должно являться законодательство, не следует забывать и о других перспективных возможностях. Наиболее эффективные и приемлемые комплексные решения всегда основаны на совмещении целого ряда политических механизмов и методов.

Оценка значимости окружающей среды

Только при стоимостном подходе к ресурсам окружающей среды, когда они не рассматриваются как бесплатные, возникает понимание огромной значимости природы как уникального достояния, образующего фундамент благополучия и безопасности человечества. В первую очередь это относится к наиболее изолированным и маргинальным слоям и общностям населения, для которых окружающая среда – это источник средств к существованию и главное условие выживания и возможности поддерживать традиционный уклад жизни. Оценка значимости окружающей среды – это один из способов привлечь к проблемам окружающей среды внимание политических кругов различных стран. Уже предпринимались многократные попытки разработать методы оценки стоимости товаров, извлекаемых из окружающей среды, стоимости работы, выполняемой природными экосистемами по поддержанию жизни на Земле и природного равновесия, а также преимуществ и издержек воздействия окружающей среды на экономическую деятельность

Предлагаемые действия

Оценка значимости окружающей среды

- Совершенствование и рационализация методов расчета экономической значимости товаров, извлекаемых из окружающей среды, стоимости работы, выполняемой природными экосистемами по поддержанию жизни на Земле и природного равновесия, а также воздействия окружающей среды на экономическую деятельность.
- Внедрение во все отрасли экономики оценки значимости окружающей среды, с тем чтобы сделать подобные расчеты стандартной практикой на местах и на уровне отдельных стран и компаний.
- Поддержка и стимулирование внедрения подобных оценок в сферу образования и, в частности, в учебные курсы по экономике, дабы сделать методологию и методику таких расчетов частью всех учебных планов.
- Учет утраты значимости окружающей среды при стратегическом планировании будущего развития.

в денежном выражении. Подобные подходы нуждаются в дальнейшем развитии и утверждении.

Как заставить рынок работать в интересах устойчивого развития

Существует множество инструментов, использование которых может заставить рынок работать в интересах устойчивого развития. К их числу относятся торговля квотами на загрязнение, отказ от рыночных барьеров и опасных для окружающей среды государственных субсидий, финансовая поддержка развития экологически ориентированного предпринимательства, создание рынков природоохранных услуг, поощрение политики открытости, а также целенаправленное использование налоговых поступлений. При правильном применении рыночные инструменты могут оказаться более эффективными, чем командно-административные меры. Более того, их гибкость, в отличие от обязательных для

исполнения норм и правил, заставляет частный сектор находить новые пути перестройки. С другой стороны, в долгосрочной перспективе и в отношении некоторых, четко не определенных экологических проблем рыночные механизмы уже не столь эффективны.

Добровольные инициативы

Необходимо уделять больше внимания использованию потенциальных возможностей, которые предоставляют добровольные действия отдельных граждан и официальные добровольные инициативы предпринимателей. Частный сектор все чаще прибегает к доброволь-

Предлагаемые действия

Развитие добровольной деятельности

- Стимулирование новых добровольных инициатив, таких как:
 - обязательства компаний дополнительно уменьшить воздействие производства на окружающую среду;
 - кодексы деятельности отраслевых промышленных ассоциаций, регламентирующие их экологическую ответственность;
 - согласованные правительством с отдельными компаниями или целыми отраслями экологические стандарты их деятельности;
 - правовые обязательства.
- Поддержка добровольных инициатив неправительственных организаций, например:
 - акции по уборке территории и сбору вторичного сырья;
 - посадка деревьев;
 - восстановление нарушенных территорий.

Предлагаемые действия

Заставить рынок работать в интересах устойчивого развития

- Разработка мер, сочетающих рыночные механизмы с традиционными командно-административными инструментами, например включение природоохранных затрат в цену продукции, введение экологических налогов, отмена необоснованных субсидий.
- Развитие партнерства между правительством, предпринимателями и другими в целях формирования рынка природоохранной продукции и услуг с применением таких инструментов, как законодательство, стимулирование, рыночные механизмы, и других способов воздействия на рынок и потребителей.
- Выявление и устранение несбалансированности и иных недостатков рынка, в первую очередь снижение субсидий, которые искусственно поддерживают уровень цен ниже реальной стоимости производства и использования таких ресурсов, как топливо, вода и электроэнергия, а также пестицидов.
- Разработка дополнительных и более эффективных стимулов, отвечающих интересам как экономики, так и окружающей среды, например:
 - повышение заинтересованности местных сообществ в природоохранных рынках ("справедливая торговля");
 - внедрение системы информирования общественности о тех, кто в наибольшей степени ответствен за загрязнение окружающей среды (например, путем широкого распространения регистров выбросов, в которых отражено загрязнение воздуха, вод и почв отдельными отраслями).
- Повышение координирующей, а не административной роли правительств, улучшение взаимного соответствия между решениями в сфере международной торговли и развитием природоохранной политики в отдельных странах.
- Обеспечение притока "зеленых" товаров и услуг на рынок
- Активное стимулирование практики экологически устойчивого производства и потребления.
- Создание стимулов для осуществления "чистого" производства и разработки соответствующих инноваций.

ным инициативам, пытаясь внести реальный вклад в решение экологических проблем или улучшить свой "зеленый" имидж. Добровольные действия отдельных граждан, в свою очередь, закладывают основы экологически ответственного поведения.

Контроль за выполнением намеченных мер

Обычно правительства с легкостью принимают различные декларации и планы действий, но сталкиваются с большими трудностями при их реализации. Отсутствие политической воли, недостаточно активное осуществление принятых мер и неадекватность способов принуждения требуют незамедлительного реагирования. Гласный контроль за выполнением часто отсутствует, и не всегда ясно, кто отвечает за его осуществление на разных уровнях системы управления. Важную роль в осуществлении независимого контроля на национальном уровне играют неправительственные организации, которые привлекают внимание общественности к недостаткам тех или иных мер или к их плохой реализации. В отдельных случаях подобная критика явно раздражает тех, в адрес кого она направлена, но в целом наличие подобного общественного контроля создает хорошую мотивацию для соблюдения норм и правил

деятельности. Следует особо отметить конструктивную роль этих организаций в общем повышении открытости и эффективности всей системы.

Перераспределение функций и ответственности

Решающее значение для принятия эффективных решений в сфере управления сложными и изменяющимися ситуациями часто приобретает плодотворное взаимодействие между отдельными людьми и небольшими рабочими группами. Не менее важна способность местных властей реагировать на изменение ситуации и адаптироваться к новым реалиям. Данный подход, предусматривающий четкое распределение функций и ответственности на основе новых принципов, может найти применение на разных уровнях и имеет широкие перспективы в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Делегирование некоторой части функций специально создаваемым структурным подразделениям и децентрализация управления представляются эффектив-

ным приемом для обеспечения своевременной подготовки и осуществления программ и стратегий. Основы благополучия и безопасности окружающей среды и общества закладываются в основном на местном и муниципальном уровнях. Здесь стратегическое значение имеют борьба с бедностью, улучшение качества окружающей среды и обеспечение раннего предупреждения о назревающих проблемах государственного или мирового масштаба. Эффективность передачи властных полномочий на места определяется конкретными особенностями систем коллективного управления окружающей средой, задача которых – очерчивать круг сторон, интересы которых затрагивает данная проблема, и гарантировать учет этих интересов при проведении соответствующих мероприятий. Чтобы преодолеть взаимное недоверие сторон и дать возможность широким кругам общества принять непосредственное и полноправное участие в управлении окружающей средой, необходимо предоставить заинтересованным сторонам возможность реально влиять на принятие решений в сфере природопользования и охраны окружающей среды и обрести уверенность в исключительной важности собственного участия в этом процессе. Это особенно важно сделать в развивающихся странах.

Предлагаемые действия

Коллективное управление природопользованием и охраной окружающей среды

- Установление стратегического партнерства между правительствами, населением, частным сектором и неправительственными организациями, особенно в сфере консультативной деятельности, осуществления мероприятий и финансирования, при условии четкого распределения функций и ответственности между всеми участвующими сторонами.
- Обеспечение промышленных кругов и частного сектора стимулами и возможностями для дальнейшего участия в разработке и осуществлении программ устойчивого развития.
- Усиление роли гражданского общества в управлении окружающей средой путем ликвидации системных барьеров на пути участия в этом процессе отдельных социальных групп (в частности, женщин, коренного населения, молодежи) и при условии должного учета знаний и опыта, накопленных коренными народами, а также способов их взаимодействия с окружающей средой.
- Создание благоприятных условий для участия сторон, представляющих интересы гражданского общества и частного сектора, в управлении природопользованием и охраной окружающей среды.
- Правовое обеспечение практики управления природопользованием в интересах местных сообществ путем придания сообществам статуса субъекта национальной правовой и нормативной системы.
- Принятие законов и нормативов, регулирующих взаимоотношения в сфере частной и коллективной собственности и землевладения, чтобы обеспечить личную заинтересованность людей в рациональном использовании и охране окружающей среды.
- Возложение солидарной и в то же время дифференцированной ответственности на стороны, участвующие в коллективном управлении природопользованием и охраной окружающей среды.

Действия на местном уровне

Всяческая поддержка децентрализации властных полномочий стала тем принципом, благодаря которому как в развивающихся, так и в развитых странах были успешно приняты положения о роли местных властей в осуществлении *Повестки дня на XXI век*. В то же время децентрализация вплоть до муниципального уровня не всегда приводит к повышению эффективности проводимых мероприятий, особенно в странах с низким и средним уровнем доходов. Это происходит по следующим причинам:

- во многих случаях управление на местах недостаточно демократично;
- функции различных властных структур часто перекрываются;

Усиление деятельности на местах

- Усиление программ развития городов положениями о роли местных властей в осуществлении *Повестки дня на XXI век* с учетом ее консультативного и коллективного характера.
- Расширение осведомленности широких слоев общества о местных проблемах окружающей среды и их связи с экологическими проблемами глобального характера.
- Создание благоприятных условий для привлечения общественности к участию в принятии решений по экологическим проблемам местного уровня и поддержка права общин владеть своими землями и ресурсами.

- высшие органы управления часто стремятся сохранить за собой власть и контроль над использованием ресурсов, включая правовые возможности увеличения доходов;
- технические и организационные возможности на местах недостаточно широки и подвержены влиянию неэффективного местного управления.

В борьбе с бедностью крайне важны мероприятия, проводимые именно на местном уровне. Как показал обзор возможных сценариев (глава 4), наиболее благоприятные из них скорее учитывают, нежели игнорируют интересы отдельных людей и местных сообществ, которым должна быть предоставлена возможность полноправного участия в процессе принятия решений, регулирующих доступность и использование природных ресурсов. Успешная реализация этого замысла невозможна без сильных демократических институтов на местах.

Действия на региональном уровне

Важное значение имеет также развитие природоохранной политики на уровне регионов, для чего необходимо усилить региональные объединения, инициативы, организации и союзы. Повышение роли мероприятий регионального масштаба создает кадровые, информационные, технические и другие возможности для успешной реализации региональных программ по преодолению многих экологических проблем. В ком-

плексе мероприятий различного уровня – от местного до глобального – региональный блок становится все более важным, постоянно расширяется, а ранее утвержденные инициативы регионального характера получают качественно новое развитие. Все большую актуальность приобретает разработка региональной политики в области окружающей среды с четким распределением функций и ответственности между организациями местного, национального, регионального и глобального уровней.

Действия на глобальном уровне

Перечень глобальных структур, стремящихся к участию в управлении природопользованием и мерами по охране окружающей среды, неуклонно расширяется. Он включает межправительственные и международные неправительственные организации, а также транснациональные корпорации. Природоохранные неправительственные структуры все более активно участвуют в международном управлении природопользованием и охраной природы, в том числе в мероприятиях, организуемых Фондом глобальной окружающей среды, Всемирным банком, Европейским и другими региональными банками развития. Накопленный в результате этой работы полезный опыт необходимо более широко использовать как на многосторонних международных переговорах, так и в ходе реализации международных программ.